



ACCOUNTABILITY  
IN  
GOVERNMENT

# TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH QUYỀN

## ĐÔI LỜI CỦA BAN BIÊN TẬP

Trong bài phát biểu nổi tiếng ở Gettysburg năm 1863, khi còn đang diễn ra cuộc Nội chiến Mỹ, tổng thống Abraham Lincoln đã nói về tầm quan trọng của "chính quyền của dân, do dân, vì dân". Ông Lincoln, cũng như các vị tiền bối lập quốc của Mỹ - những người đã soạn thảo Hiến pháp Mỹ, tin tưởng rằng để người dân làm chủ, chính quyền phải có tinh thần trách nhiệm - không chỉ thông qua bầu cử, mà thông qua hàng loạt các biện pháp giám sát và bảo vệ, trong đó một số đã được quy định trong hiến pháp, nhiều biện pháp khác đã dần dần hình thành khi người dân Mỹ hiểu và cảm nhận sâu sắc hơn về những gì liên quan đến quyết tâm xây dựng và thực hiện dân chủ của họ.

Trong tạp chí điện tử này, chúng tôi phân tích về các trách nhiệm khác nhau của một chính quyền trong một nền dân chủ. Tạp chí muốn nhấn mạnh đến một chủ đề, đó là một văn bản hiến pháp xác định và bảo đảm về trách nhiệm không hẳn đã là một sự bảo đảm chắc chắn, mà việc củng cố và tăng cường tính trách nhiệm của chính phủ còn đòi hỏi mỗi một thế hệ phải xác định lại các mục đích vì việc này phù hợp với sự thay đổi của hoàn cảnh. Chính quyền Mỹ chẳng hạn, giờ đây chính quyền này dân chủ và có trách nhiệm hơn nhiều so với chính quyền của nhà nước cộng hoà [nước Mỹ] khi mới được thành lập cách đây 200 năm. Điều này đã diễn ra như thế nào? Đã có những thay đổi gì, và tại sao? Đây là những vấn đề tối quan trọng được phân tích ở các phần sau.

Trong bài đầu tiên, Robert S. Barker, giáo sư luật của trường luật thuộc ĐHHTH Duquesne, viết về các thành phần nền tảng của việc đảm nhận trách nhiệm trong hệ thống kiều Mỹ.

Ông bàn về sự phân quyền giữa tư pháp, lập pháp và hành pháp; về công việc kiểm điểm và rà soát lại luật; và về Tuyên ngôn Nhân quyền (trong hiến pháp Mỹ), đặc biệt là Điều Luật Bổ xung thứ nhất bảo đảm quyền tự do ngôn luận. Barker kết luận rằng mặc dù các vị tiền bối lập quốc đã có những thành quả tốt đẹp song sự duy trì vững chắc tính trách nhiệm trong chính quyền, cũng giống như sự bảo đảm quyền tự do, "đòi hỏi sự cảnh giác không ngừng".

Tuy nhiên, duy trì một chính quyền làm việc có trách nhiệm là một việc khó khăn nếu không có các thông tin thiết yếu và nếu không có khả năng đánh giá hành vi của các viên chức chính phủ. Đó là lý do tại sao các hoạt động của chính quyền cần phải càng minh bạch càng tốt. Tầm quan trọng của tính minh bạch và tính rộng mở của chính quyền được phân tích trong bài viết của Robert Vaughn, giáo sư luật của Cao đẳng Luật Washington thuộc ĐHTH Mỹ (American University). Ông bàn về các luật tự do thông tin của Mỹ (xét theo bề dày của lịch sử thì chúng đã được thông qua cách đây không lâu), về các luật "ánh nắng mặt trời" ("sunshine" laws) đòi hỏi chính quyền có tính minh bạch, các đạo luật bảo vệ "người chống tiêu cực" ("whistleblower protection acts") và vai trò của việc bảo vệ đời sống riêng tư và các bảo đảm về đạo đức.

Dù một chính phủ nào đó có nguyên tắc đến đâu, hoặc dù các công dân có kiên quyết đến đâu trong việc giám sát chính quyền của họ, thì các tổ chức theo dõi bên ngoài cũng vẫn đã trở nên một công cụ thiết yếu trong việc giám sát các hành động của chính quyền. Robert Schmuhl, giáo sư Hoa Kỳ học và chủ nhiệm Chương trình John W. Gallivan về Báo chí, Đạo đức và Dân chủ, ĐHTH Notre Dame, bàn về vai trò của các tổ chức phi chính phủ (viết tắt theo tiếng Anh là NGO) trong việc mang lại vai trò giám sát quan trọng này. Ông nhấn mạnh đến báo chí – một nền báo chí đa dạng – nhưng cũng bàn đến vai trò của các đoàn thể, như nhóm Common Cause (Sự nghiệp chung) chẳng hạn.

"Những người chống tiêu cực" – những cá nhân táo bạo, sẵn sàng chấp nhận mạo hiểm về thanh danh và sinh kế để lật tẩy các vụ việc sai trái của chính quyền – bấy lâu nay đã trở thành một đặc điểm trong đời sống Mỹ. Thật tiếc là một số người đã thực sự phải trả giá đắt cho quyết tâm của họ trong việc duy trì phẩm chất trung thực của chính quyền, và đây là lý do chủ chốt cho việc thông qua Đạo luật Bảo vệ Người chống tiêu cực (Whistleblower Protection Act) vào năm 1989. Thomas Devine là chủ nhiệm pháp lý trong Dự án về Tính trách nhiệm của Chính quyền (Government Accountability Project – gọi tắt là GAP) – một tổ chức phi lợi nhuận và phi đảng phái bảo vệ các quyền của các nhân viên được lật tẩy các hoạt động tiêu cực của chính quyền. Ông bàn về các khía cạnh pháp lý trong một cuộc phỏng vấn với biên tập viên David Pitts. Devine tin chắc rằng các quy định pháp lý bảo vệ người chống tiêu cực sẽ có ích cho tất cả các nền dân chủ chứ không chỉ riêng cho Mỹ.

Bất cứ chính quyền nào, dù có dân chủ hay hoạt động hiệu quả đến đâu đi nữa, cũng không thể hữu hiệu lâu dài nếu nó tham nhũng – nếu các định chế hoặc các cá nhân thiếu trung thực và có động cơ tư lợi thay vì phục vụ công chúng. Jane S. Ley, phó chủ nhiệm phụ trách quan hệ với chính phủ và các dự án đặc biệt của Văn phòng về Đạo đức Chính phủ Mỹ, phân tích về đạo đức trong chính quyền – một vấn đề cốt tử. Bà bàn về khuôn khổ pháp lý đã được hoàn chỉnh dần theo năm tháng để cung cấp các hành vi đạo đức – trong đó xử lý các vấn đề như các quy định về hành vi, xung đột về quyền lợi và công khai tài chính. Bà kết luận rằng hệ thống chính quyền hiện nay "sẽ cần tiếp tục điều chỉnh theo các thách thức mới".

Một trong những di sản của Phong trào Tiến bộ (Progressive Movement) – một giai đoạn của những thay đổi lớn lao về mặt xã hội hồi đầu thế kỷ trước với mục tiêu làm cho nước Mỹ dân chủ hơn – là việc thêm một loạt bang chấp nhận các biện pháp bỏ phiếu. Đây là một cuộc thí nghiệm về dân chủ trực tiếp hoặc về trách nhiệm trực tiếp – giúp các công dân không chỉ trực tiếp bầu ra các quan chức mà còn trực tiếp quyết định các vấn đề. Hiện tại, 26 trong 50 bang cho phép tiến hành các biện pháp bỏ phiếu. Biên tập viên David Pitts trình bày một trường hợp cụ thể – một cuộc bỏ phiếu mới đây ở Hạt Lee, Florida. Ông giải thích cách thức vận hành của các biện pháp bỏ phiếu và bàn về các lý lẽ ủng hộ và chống đối dành cho các biện pháp bỏ phiếu, nhất là xét theo quan điểm hiến pháp.

Tạp chí kết thúc bằng một loạt các nguồn thông tin tham khảo – các tên sách, các bài viết và các địa chỉ Internet – cung cấp các phân tích cẩn kẽ về vấn đề cốt tử là tính trách nhiệm trong chính quyền.

Toàn văn bằng tiếng Anh: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/intro.htm>

# MỤC LỤC

Trang 7

## TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH QUYỀN VÀ CÁC GIỚI HẠN

Robert S. Barker, giáo sư luật của trường luật thuộc ĐHTH Duquesne, xem xét các thành phần chính trong trách nhiệm của hệ thống chính quyền Mỹ.

Trang 15

## SỰ MINH BẠCH — CÁC CƠ CẤU: CHÍNH QUYỀN MINH BẠCH VÀ SỰ ĐÁM NHẬN TRÁCH NHIỆM

Robert Vaughn, giáo sư luật của Cao đẳng Luật Washington thuộc ĐHTH Mỹ, bàn về khái niệm minh bạch trong chính quyền gắn kết như thế nào với các giá trị nhấn mạnh tính trách nhiệm dân chủ.

Trang 23

## TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH QUYỀN VÀ CÁC CƠ QUAN GIÁM SÁT BÊN NGOÀI

Robert Schmuhl, giáo sư Hoa Kỳ học và chủ nhiệm Chương trình John W. Gallivan về Báo chí, Đạo đức và Dân chủ, ĐHTH Notre Dame, phân tích các sự kiện trong quá khứ và xem xét các diễn biến gần đây mà đã giúp các công dân giám sát chính quyền của mình chặt chẽ hơn bao giờ hết.

Trang 29

## ĐẠO LUẬT BẢO VỆ NGƯỜI CHỐNG TIÊU CỰC

Biên tập viên David Pitts nói chuyện với Thomas Devine, chủ nhiệm pháp lý trong Dự án về Tính trách nhiệm của Chính quyền (Government Accountability Project – gọi tắt là GAP) — một tổ chức phi lợi nhuận và phi đảng phái bảo vệ các quyền của các nhân viên lật tẩy các hoạt động phi pháp hoặc có thể có hại của các cơ quan chính quyền.

### **Trang 36**

## **CÁC TIÊU CHUẨN ĐẠO ĐỨC**

### **VÀ PHẨM CHẤT TRUNG THỰC CỦA CHÍNH QUYỀN MỸ**

Jane S. Ley, phó chủ nhiệm phụ trách quan hệ với chính phủ và các dự án đặc biệt của Văn phòng về Đạo đức Chính phủ Mỹ, bàn về việc chính quyền liên bang có các quy định về chính mình như thế nào và phân tích về hệ thống này cũng như nó đã phát triển ra sao theo năm tháng.

### **Trang 44**

## **HẠT LEE, BANG FLORIDA:**

### **MỘT ĐIỂN HÌNH ĐỂ PHÂN TÍCH VỀ TÍNH TRÁCH NHIỆM**

Biên tập viên David Pitts phân tích một trường hợp điển hình để thấy các biện pháp bỏ phiếu hoạt động như thế nào khi mà các công dân có thể bắt chính quyền phải trực tiếp có trách nhiệm về các hoạt động của nó.

### **Trang 52**

## **CÁC ĐỊA CHỈ INTERNET**

Các địa chỉ Internet tập trung vào các chủ đề liên quan đến trách nhiệm của chính quyền. Các quan điểm nêu trong các địa chỉ Internet đó không nhất thiết thể hiện quan điểm của chính phủ Mỹ.



# TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH QUYỀN VÀ CÁC GIỚI HẠN

Robert S. Baker

Ở Mỹ, cũng như ở bất cứ nền dân chủ nào khác, sự đảm bảo quan trọng nhất về trách nhiệm của chính quyền là các công dân có quyền kiểm soát chính quyền của mình thông qua bầu cử. Nhưng các cuộc bầu cử không phải là cách duy nhất buộc các công chức phải làm tròn trách nhiệm. Trong bài viết này, Robert S. Barker, giáo sư luật của trường luật thuộc ĐHTH Duquesne, bàn về các thành phần chính trong trách nhiệm của hệ thống chính quyền Mỹ.

Đặc tính của tự do trong thể chế cộng hòa là đường như nó đòi hỏi... không chỉ tất cả quyền lực phải lấy dân làm gốc, mà còn là những ai được giao phó duy trì nó phải biết dựa vào dân...

—James Madison, cuốn Người liên bang, số 37

... sự tập quyền và sự phục tùng của các cá nhân sẽ tăng lên ở các quốc gia dân chủ... tỷ lệ tương xứng với sự ngu muội của họ.

—Alexis de Tocqueville, Dân chủ ở Mỹ, phần II, quyển IV

**TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH QUYỀN** — tức là nghĩa vụ của các công chức phải báo cáo về các hoạt động của họ cho các công dân, và quyền của các công dân được hành động chống lại các quan chức có các hành vi mà các công dân coi là không chuẩn mực — là một yếu tố thiết yếu của dân chủ. Mục đích của bài viết này là xem xét một số khía cạnh của tính trách nhiệm của chính quyền được thể hiện trong hiến pháp, luật, lịch sử và truyền thống chính trị của Mỹ.

## HIẾN PHÁP MỸ

Hiến pháp Mỹ có một số điều khoản trực tiếp đề cập về trách nhiệm của chính quyền. Ví dụ như Điều I, Khoản 5 yêu cầu cả hai viện của quốc hội phải "có thông cáo về các phiên họp và các buổi điều trần và thường xuyên công bố nguyên văn các thông cáo ấy, trừ những phần mà các viện đánh giá là cần được bảo mật và kết quả bỏ phiếu Thuận và Chống của các nghị sĩ ở bất cứ viện nào về bất cứ vấn đề gì, nếu được một phần năm số nghị sĩ có mặt đề nghị, cũng sẽ được đưa vào thông cáo". Về phần tổng thống, có quy định rằng ông phải "thường xuyên" cung cấp cho Quốc hội "thông tin về tình trạng liên

bang" và bất cứ khi nào ông phủ quyết bất cứ dự luật nào đã được quốc hội thông qua ông phải tuyên bố lý do ông phản đối và các lý do ấy phải được đăng trong thông cáo của viện nào đã đưa ra dự luật.

Hiến pháp cũng yêu cầu "thường xuyên ra thông cáo định kỳ về các khoản thu chi liên quan đến công quỹ". Điều Luật bổ xung thứ sáu quy định rằng bị cáo trong một vụ hình sự "sẽ có quyền được... xét xử công khai". Một điều quan trọng khác là các quan chức dân sự của Mỹ sẽ bị bãi chức vì các hành vi sai trái thông qua việc luận tội ở hạ viện và kết tội ở thượng viện. Cuối cùng, hiến pháp bảo đảm về trách nhiệm của chính quyền bằng việc quy định các nhiệm kỳ nhất định đối với các quan chức trong nhánh lập pháp và hành pháp. Tất cả các biện pháp bảo đảm này giúp tăng cường tính trách nhiệm vì chúng đòi hỏi chính quyền phải công khai các hoạt động của mình cũng như định ra các biện pháp thông thường và đặc biệt về việc bãi chức các công chức.

## LUẬT VÀ SẮC LỆNH

Bên cạnh các bảo đảm hiến định kể trên, có nhiều luật cấp bang và liên bang và các sắc lệnh địa phương trực tiếp tăng cường tính trách nhiệm bằng các hình thức như trao cho các công dân quyền thanh tra hồ sơ công cộng, yêu cầu công chức công bố các nguồn thu nhập của họ, yêu cầu các ứng cử viên vào các cơ quan công quyền công bố tên những người đóng góp cho hoạt động tranh cử của họ và yêu cầu các phiên họp lập pháp phải diễn ra công khai. ("Luật" là một luật được thông qua bởi quốc hội [Mỹ] hoặc bởi cơ quan lập pháp của một bang. "Sắc lệnh" là một luật được thông qua bởi một thành phố, địa hạt hoặc chính quyền địa phương). Các quy định đó cùng với các quy định khác tăng cường tính trách nhiệm theo một cách thức trực tiếp và rõ ràng. Các quy định ấy đương nhiên là quan trọng, tuy nhiên, quan trọng không kém là các bảo đảm gián tiếp về tính trách nhiệm, chúng xuất phát từ cấu trúc của chính quyền Mỹ và lịch sử nền chính trị Mỹ.

## CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Một vài năm trước, phóng viên một tờ báo hỏi thị trưởng một thành phố lớn của Mỹ là "chính trị quốc gia hay chính trị địa phương, cái nào quan trọng hơn?". Ông thị trưởng, dẫn lời Thomas P. "Tip" O'Neill — cố chủ tịch hạ viện — trả lời ngay rằng "tất cả đều là chính trị địa phương thôi". Ông đã đúng và câu trả lời của ông xác định một trong những nét đặc trưng của truyền thống chính trị Mỹ, đó là luôn tăng cường tính trách nhiệm của chính quyền. Kể từ thời thuộc địa, nền tảng của việc các công dân tham gia vào công việc chính quyền chính là chính quyền địa phương. Khắp nơi trong 13 xứ thuộc địa đầu tiên, những người định cư tự tổ chức thành các thị trấn mà từ đó hình thành nên các địa hạt.

Khi giới thực dân lập ra các cơ quan lập pháp thuộc địa, nhìn chung họ đã làm theo phong tục là mỗi thị trấn, khu thành thị, hoặc địa hạt bầu một đại diện vào hạ viện của cơ quan lập pháp của xứ thuộc địa đó.

Quyền bầu cử hồi ấy thường bị hạn chế nhiều — nô lệ, phụ nữ và những ai không sở hữu đất không được phép bỏ phiếu. Nhiều vấn đề quan trọng đã được quyết định bởi Nữ hoàng Anh chứ không phải bởi chính quyền thực dân, nhưng các hệ thống chính quyền địa phương và sự đại diện cho người dân tại các cơ quan lập pháp ở các xứ thuộc địa đã đặt nền móng cho tính trách nhiệm không ngừng: các quan chức địa phương được những người sống quanh ông ta biết rõ và bị những người này chỉ phổi và như vậy tính trách nhiệm là một tính chất tự nhiên và đương nhiên. Việc bầu các nhà lập pháp theo hình thức mỗi quận hoặc khu dân cư có một đại diện có nghĩa là mỗi nhà lập pháp được lựa chọn bởi, gắn với và chịu trách nhiệm trước một cộng đồng riêng biệt và được xác định rõ ràng.

Mặc dù mỗi bang tự quyết định — qua hiến pháp và luật pháp riêng của bang ấy — về phạm vi quyền lực cụ thể của các chính quyền địa phương của bang ấy, song vai trò của chính quyền địa phương lúc nào và ở nơi nào cũng rất quan trọng, cả về mặt luật pháp lẫn chính trị.

## PHÂN QUYỀN

Khi các xứ thuộc địa tuyên bố độc lập, nhà nước Mỹ non trẻ hồi đó vẫn giữ lại các nền móng của chính quyền địa phương đã hình thành trong thời thuộc địa và xây dựng trên các nền móng đó một hệ thống phân quyền dọc và ngang mà vẫn có thể tiếp tục bảo đảm tính trách nhiệm của chính quyền. Về việc này, những lời của tổng thống Thomas Jefferson trong chuyên luận về bang Virginia thì vừa có tính miêu tả vừa có tính tiên tri:

"Sự tập trung quyền lực vào tay của chỉ một người hoặc chỉ một lực lượng chính là định nghĩa chính xác về chính quyền chuyên chế độc đoán... Chính quyền mà chúng ta đấu tranh để có được là một chính quyền không chỉ có nền tảng là các nguyên tắc tự do mà còn là một chính quyền trong đó các quyền lực của nó được phân chia và cân bằng giữa các cơ quan thẩm quyền... sao cho không ai có thể vượt quá các giới hạn pháp lý của mình mà không bị kiểm soát và kiềm chế một cách hữu hiệu bởi những người khác... Vì lý do này... các bộ máy lập pháp, hành pháp và tư pháp phải hoạt động và có các chức năng riêng rẽ, sao cho không ai có thể cùng một lúc sử dụng các quyền lực của hai bộ máy trở lên".

Sau này, trong một bức thư gửi một người cùng thời của ông là Samuel Kercheval,

Jefferson viết:

"Chúng ta cần phải... đưa chính quyền của chúng ta trở thành một bộ máy gồm (1) một nền đại cộng hòa liên bang, để giải quyết các vấn đề đối ngoại và các vấn đề cấp liên bang; (2) một chính quyền bang, để giải quyết những gì gắn trực tiếp đến các công dân của chính chúng ta; (3) các nền cộng hòa cấp địa hạt, để chịu trách nhiệm về và giải quyết các vấn đề của các khu dân cư; (4) các nền cộng hòa cấp tiểu khu để giải quyết các vấn đề tuy nhỏ nhưng lại rất nhiều và thu hút quan tâm của người dân trong tiểu khu đó. Như thế, trong chính quyền — cũng như trong bất cứ lĩnh vực nào khác của cuộc sống — chỉ cần phân chia và phân nhánh trách nhiệm thì mọi vấn đề, dù lớn dù nhỏ, đều có thể được giải quyết một cách hoàn hảo".

"Sự phân quyền" mà Jefferson đã mô tả có ít nhất ba chiều: thứ nhất, đó là sự phân bổ quyền lực chính quyền giữa các nhánh riêng rẽ của chính quyền (đây là "sự phân quyền" được hiểu sát nghĩa); thứ hai, đó là sự phân chia cái quyền lực đó theo một cách thức sao cho chức năng của một nhánh chính quyền trong một vấn đề cụ thể thì bị giới hạn bởi chức năng của một nhánh khác có thẩm quyền về cùng vấn đề ấy hoặc về một vấn đề khác có liên quan. (Thường được gọi là "các biện pháp kiểm soát và cân đối quyền lực lẫn nhau" — "checks and balances". Về cốt lõi, đây là một hệ thống nằm ngay bên trong chính quyền nhằm bảo đảm tính trách nhiệm của chính quyền). Khía cạnh thứ ba của sự phân bổ này là sự phân chia quyền lực của chính quyền theo ngành dọc theo cách thức sao cho mỗi một nhiệm vụ của chính quyền được giao cho đơn vị nào nhỏ nhất, cơ sở nhất trong chính quyền mà có thể đảm trách được nhiệm vụ đó. Đây là nguyên tắc phân nhánh mà đương nhiên chứa đựng trong nó tính chất của hệ thống liên bang.

Tất cả các khía cạnh của sự phân quyền được thể hiện trong hiến pháp Mỹ soạn ở Philadelphia năm 1787. Hiến pháp này trao cho chính quyền liên bang (hay "quốc gia") những quyền lực nhất định, như là đối ngoại, quyết định các vấn đề về chiến tranh và hòa bình, và điều hành thương mại giữa các bang và với nước ngoài. Những quyền lực đó, và tất cả các quyền lực ngầm định trong đó, đều có thể được chính quyền liên bang sử dụng. Tất cả các quyền lực mà hiến pháp không trao cho chính quyền liên bang thì, theo nguyên văn của hiến pháp, "được dành cho các bang có liên quan hoặc cho nhân dân". Sự phân quyền này, được cụ thể hóa bởi Điều luật Bổ sung thứ mười vào hiến pháp, thiết lập nên nguyên tắc của chế độ liên bang.

Quyền lực chính quyền liên bang được phân chia giữa ba nhánh là lập pháp, hành pháp và tư pháp, như thế thiết lập nên "sự phân quyền" được hiểu sát nghĩa. Hơn thế, việc sử dụng quyền lực bởi bất cứ một nhánh nào trong ba nhánh này của chính quyền liên bang thì bị giới hạn theo nhiều cách bởi các quyền lực được trao cho các nhánh khác, và như

vậy, thiết lập nên nguyên tắc về kiểm soát và cân đối.

Phương pháp phân quyền này cũng đã được thực hiện ở mỗi bang thông qua hiến pháp của chính bang ấy và thông qua trạng thái tam quyền phân lập trong chính quyền bang; sự hình thành của một loạt các biện pháp kiểm soát và cân đối giữa ba nhánh của chính quyền và sự phân bổ nhiều quyền lực của chính quyền xuống hai cấp chính quyền địa phương thấp hơn là cấp địa hạt và cấp thành phố.

Một trong những kết quả của các sự phân quyền này có thể thấy ở bang Pennsylvania và ở hầu hết các bang khác, đó là năm nào cũng có bầu cử; tức là mỗi năm một số cơ quan liên bang, bang, địa hạt hoặc của thành phố lại tiếp nhận các quan chức được lựa chọn thông qua bầu cử. Điều này có nghĩa rằng công dân có cơ hội đi bỏ phiếu hai lần một năm: lần đầu là trong cuộc bầu cử sơ bộ để chọn các ứng cử viên của đảng mà mình ủng hộ và sau đó trong cuộc tổng tuyển cử để lựa chọn trong số các ứng cử viên của các đảng phái khác nhau. Vì đây là một vấn đề gắn với thực tế, điều này có nghĩa là chính quyền luôn luôn bị rà soát kỹ lưỡng và như vậy luôn luôn ở trong một quá trình chịu trách nhiệm không ngừng. (Nguồn thông tin độc lập tốt nhất về chính quyền bang là cuốn *The Book of the States*, được Hội đồng các chính quyền bang, ở Lexington, Kentucky xuất bản hàng năm).

## KIỂM ĐIỂM PHÁP LÝ

Tính trách nhiệm của chính quyền được thực hiện và được tăng cường bởi các tòa án thông qua một tiến trình có tên là "kiểm điểm pháp lý". Tiến trình này đã bắt đầu với quyết định trọng đại của Tòa án Tối cao Mỹ vào năm 1803 trong vụ "Marbury chống Madison". Trong vụ này, tổng thống John Adams, vào những ngày cuối của nhiệm kỳ của ông, đã đề cử một người tên là William Marbury làm thẩm phán hòa giải của Quận Columbia. Tuy nhiên quyết định bổ nhiệm Marbury đã không được giao đến cho ông ta còn nhiệm kỳ của Adams thì đã hết. Tổng thống mới, Thomas Jefferson, ra lệnh không được giao giấy bổ nhiệm.

Marbury bèn kiện lên Tòa án Tối cao Mỹ, hy vọng tòa sẽ ra phán quyết yêu cầu bộ trưởng ngoại giao khi ấy là James Madison giao giấy bổ nhiệm cho ông. Marbury lập luận rằng có một luật liên bang quy định Tòa án Liên bang có thẩm quyền thực hiện pháp quyền gốc trong những vụ tương tự như vụ của ông. Tuy nhiên Tòa án Tối cao kết luận rằng hiến pháp giới hạn pháp quyền gốc theo những tiêu chí nhất định về các vụ kiện và rằng vụ của Marbury không phù hợp với bất cứ điểm nào trong các tiêu chí đó. Như vậy, tòa tuyên bố có mâu thuẫn giữa luật liên bang (luật ủng hộ việc tham khảo pháp quyền gốc) và hiến pháp (hiến pháp đường như phủ nhận pháp quyền gốc). Tòa nêu tiếp: vì hiến

pháp là "luật tối cao của đất nước", nên hiến pháp phải bao trùm và chi phối bất cứ luật nào khác — dù là luật liên bang hay luật bang — có mâu thuẫn với nó. Trên căn cứ như vậy, tòa áp dụng hiến pháp, chứ không áp dụng luật và xử Marbury thua.

Vụ "Marbury chống Madison" đã thiết lập một nguyên tắc là tất cả các luật và các hoạt động của chính quyền phải phù hợp với hiến pháp, bất cứ cá nhân nào tin là các quyền hiến định của mình đang bị vi phạm bởi bất cứ cấp chính quyền nào — liên bang, bang hay địa phương — đều có thể được phân xử theo trình tự tố tụng thích hợp. Trên cơ sở này, hàng năm các tòa án bang và liên bang phán quyết về hàng trăm vụ trong đó các quan chức chính quyền phải lý giải về tính hợp hiến của các hành động của họ.

Ba phán quyết nổi tiếng của Tòa án Tối cao cho thấy rõ hơn tiến trình kiểm điểm pháp lý này có tác dụng ra sao khi được sử dụng như là một công cụ đảm bảo tính trách nhiệm:

Vào năm 1952, khi đang diễn ra cuộc chiến tranh Triều Tiên, liên đoàn các công nhân thép tuyên bố có dự định đình công chống các nhà sản xuất thép chủ chốt ở Mỹ. Một vài giờ trước khi cuộc đình công nổ ra, tổng thống Harry Truman ban hành một sắc lệnh đặt các xưởng cán luyện thép dưới sự quản lý của chính phủ liên bang nhằm duy trì sự hoạt động của chúng. Các công ty thép lập tức kiện chính phủ liên bang, lập luận rằng tổng thống đã vượt quá quyền hạn hiến định của ông. Trong phán quyết của mình (về vụ "Công ty Thép tấm và ống thép Youngstown kiện Sawyer"), Tòa án Tối cao với tỷ lệ biểu quyết là 6 trên 3 đã kết luận rằng tổng thống quả thực có vượt quyền hiến định. Chính phủ lập tức trả lại các xưởng thép cho các chủ nhân của chúng, tuân theo phán quyết của tòa án.

Có lẽ việc thực hiện kiểm điểm pháp lý nổi tiếng nhất trong những thập kỷ gần đây là phán quyết của Tòa án Tối cao đưa ra năm 1954 trong vụ "Brown kiện Hội đồng Giáo dục". Trong vụ này tòa tuyên bố rằng các luật mà cho phép phân biệt chủng tộc ở các trường công thì vi phạm sự đảm bảo hiến định về "sự bảo vệ bình đẳng của pháp luật". Phán quyết trong vụ Brown và nhiều phán quyết về "sự bảo vệ bình đẳng" sau vụ này đã thiết lập một nguyên tắc là chính quyền có trách nhiệm với tất cả mọi người, chứ không chỉ với những ai tạo nên thế "đa số" ở bất cứ thời điểm nào.

Vào năm 1974, Tòa án Tối cao đổi mặt với một vụ có tầm quan trọng to lớn liên quan đến hiến pháp, nảy sinh ra từ vụ tai tiếng Watergate. Hai năm trước đó, các trụ sở của Ủy ban Dân tộc Dân chủ, đặt tại khu nhà có tên "Watergate", đã bị đột nhập. Chẳng bao lâu người ta biết rõ rằng vụ đột nhập đã được tổ chức bởi những người thân cận với tổng thống Richard Nixon và sau vụ đột nhập, một số cố vấn của tổng thống, và có thể là cả chính tổng thống đã âm mưu ngăn chặn cuộc điều tra hình sự. Một số cựu nhân viên của

tổng thống đã bị cáo buộc phạm tội liên quan đến vụ đột nhập Watergate và "che giấu tội". Trong quá trình xét xử bọn họ, tòa hình sự liên bang ra lệnh cho tổng thống giao cho tòa một số bằng ghi âm các cuộc nói chuyện của tổng thống mà được cho là có liên quan đến vụ án. Tổng thống từ chối, lập luận rằng ông có quyền bảo mật các cuộc trao đổi, liên lạc của tổng thống.

Tòa án Tối cao đã đồng loạt biểu quyết trong vụ "nước Mỹ kiện Nixon" và ra phán quyết bác bỏ lý lẽ của tổng thống đồng thời ra lệnh ông giao băng cho tòa hình sự. Tòa tối cao nêu lý do là trong khi tổng thống được hưởng "đặc quyền tổng thống" cho phép ông bảo mật các cuộc đàm thoại của tổng thống, song đặc quyền đó không tuyệt đối, mà nó — trong từng trường hợp — phải được cân nhắc so sánh với ích lợi mà việc công bố mang lại. Tòa kết luận rằng vì tổng thống đã không khẳng định được bất cứ sự cần thiết đặc biệt nào cho việc giữ bí mật, nên các lợi ích của ông bị áp đảo bởi nhu cầu hiển nhiên về việc duy trì tiến trình xét xử. Tổng thống đã nhanh chóng giao băng cho tòa hình sự.

## TỰ DO NGÔN LUẬN

Các điều luật, các sự thực thi và các quyết định bảo đảm tính trách nhiệm của chính quyền đã nêu ở trên hẳn là đã, thậm chí đang, không có hiệu lực nếu không có một tập hợp khác gồm các nguyên tắc có gốc rễ sâu xa trong lịch sử và luật pháp của Mỹ. Đó là tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, kháng nghị và thành lập hội, đoàn. Chúng được bảo đảm bởi Điều luật Bổ xung thứ nhất trong hiến pháp và thường được nhắc đến dưới khái niệm chung là "tự do ngôn luận". Bài viết ngắn này không thể nêu chi tiết các quyền tự do trong Điều luật Bổ xung thứ nhất, song có thể nêu một vụ việc cụ thể để cùng thấy rõ mối liên quan chặt chẽ giữa tự do ngôn luận và tính trách nhiệm của chính quyền.

Vào đầu những năm 60, tờ New York Times đăng một bài quảng bá chính trị có những lời lẽ quy kết rằng một quan chức thành phố của bang Alabama có hành vi sai trái. Quan chức này kiện tờ New York Times về tội vu khống. Tại phiên xử, tòa xác định là các lời quy kết là sai và tòa ra lệnh cho tờ báo phải bồi thường cho vị quan chức bị bôi nhọ. Trong phiên phúc thẩm, tòa tối cao đã đảo ngược phán quyết này, lập luận rằng quyền được chỉ trích chính quyền thì quan trọng đến mức mà ngay cả những lời buộc tội sai về các công chức cũng được hiến pháp bảo vệ. Vì vậy, tòa kết luận, một công chức chỉ có thể được bồi thường cho những thiệt hại vì bị phỉ báng khi người phỉ báng (có thể là một người hoặc một tờ báo) hoặc biết rõ rằng các lời lẽ phỉ báng là sai hoặc hành động một cách khinh suất bỏ qua sự thật. Phán quyết trong vụ "New York Times chống Sullivan" đã thiết lập nguyên tắc là sự tự do ngôn luận được bảo vệ rõ rệt nhất khi một người chỉ trích chính quyền và các quan chức chính quyền và ngược lại, các công chức được bảo vệ rất ít trước những sự chỉ trích, ngay cả khi sự chỉ trích đó có căn cứ không đúng.

Chỉ khi nào các công dân có thể phát biểu công khai, công bố và bàn luận về các ý kiến của họ và tự tổ chức thành các hội, nhóm theo các tiêu chí và nguyên tắc của chính họ, thì họ mới có thể buộc các công chức phải có trách nhiệm. May thay, nước Mỹ có truyền thống lâu đời về tôn trọng những sự tự do này.

## CÁC GIỚI HẠN CỦA TRÁCH NHIỆM

Tính trách nhiệm có những giới hạn của nó. Như tòa tối cao thừa nhận trong vụ Watergate, quyền lợi của chính quyền chẳng hạn trong việc bảo vệ an ninh quốc gia hoặc bảo mật các cuộc trao đổi liên lạc ngoại giao trong bất cứ tình huống nào cũng có sức nặng hơn so với các lý do cho việc công bố. Bản thân hiến pháp, trong khi yêu cầu thượng viện và hạ viện lưu giữ và công bố biên bản các phiên làm việc, cũng chấp nhận có các ngoại lệ là "các phần mà các viện đánh giá là cần được bảo mật".

Thêm nữa, các tòa án đã xác quyết rằng nghĩa vụ hiến định của chính quyền liên bang trong việc công bố "các khoản thu chi" không bắt buộc phải công bố các thông tin có thể làm hại an ninh quốc gia và sự đảm bảo hiến định về một phiên xét xử công khai có thể được hạn chế trong một số vụ nghiêm trọng nếu sự hạn chế ấy là cần thiết để bị cáo chắc chắn được xét xử công bằng.

Ở Mỹ, cũng như ở bất cứ một nền dân chủ nào, sự bảo đảm quan trọng nhất về tính trách nhiệm của chính quyền là quyền của các công dân được kiểm soát phương hướng chính sách của chính quyền và nhân thân của những người thực thi quyền lực chính quyền. Tất cả các quy định khác trong hiến pháp và trong các luật chỉ là các biện pháp bổ trợ. Chính quyền có tính trách nhiệm ra sao hoàn toàn phụ thuộc vào các công dân có trách nhiệm, chính xác hơn là phụ thuộc vào các cử tri có trách nhiệm, những người suy nghĩ về các công việc của cộng đồng, của xã hội một cách nghiêm túc, tự tìm kiếm thông tin về các vấn đề và về các ứng cử viên, tranh luận hăng hái, thường xuyên bỏ phiếu và có ý thức đạo đức về phân biệt đúng sai. Các yêu cầu về việc báo cáo và công bố các luật về sự công khai có vị trí của chúng, song chúng thật vô nghĩa đối với một xã hội mà trong đó các công dân tự mãn, yếm thế hoặc ham muốn vô độ. Tính trách nhiệm, giống như sự tự do, đòi hỏi phải luôn luôn có sự cảnh giác.

Toàn văn bằng tiếng Anh: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/baker.htm>



# SỰ MINH BẠCH – CÁC CƠ CẤU: CHÍNH QUYỀN CÔNG KHAI VÀ SỰ ĐẢM NHẬN TRÁCH NHIỆM

Robert Vaughn

Một số luật của Mỹ bảo đảm rằng các công dân có quyền theo dõi, hiểu và đánh giá các quyết định và hành vi của các quan chức chính phủ. Việc được tiếp cận với thông tin cho phép công dân chất vấn, chỉ trích và cản trở các hành động của chính quyền mà họ không đồng tình, cũng như cho phép họ tìm cách uốn nắn các hành vi sai trái của các quan chức. Việc tiếp cận thông tin cũng ngăn chặn các hành vi sai trái của các quan chức bằng việc nhắc nhở các công chức về tính trách nhiệm của họ. Trong bài viết này về chính phủ công khai minh bạch, Robert Vaughn, giáo sư luật của Cao đẳng Luật Washington thuộc ĐHTH Mỹ, bàn về việc khái niệm minh bạch gắn chặt ra sao với các giá trị nhấn mạnh tính trách nhiệm dân chủ, và với những giá trị mà vẫn thường được nhắc đến ở Mỹ bằng cụm từ "chính phủ công khai minh bạch".

Những người sáng lập nước Mỹ đã công nhận mối quan hệ giữa dân chủ, tính trách nhiệm và việc được tiếp cận thông tin của chính quyền. James Madison, về sau trở thành tổng thống thứ tư của Mỹ, đã tóm tắt về tầm quan trọng của mối quan hệ này trong lời cảnh báo sau: "Một chính phủ của đại chúng mà lại không có thông tin dành cho đại chúng thì không khác gì là một sự mở đầu cho một tấn hãi kịch hoặc bi kịch hoặc có lẽ là cả hai".

Ngày nay, một số luật bảo đảm rằng công dân có các quyền theo dõi, hiểu và đánh giá các quyết định và hành vi của các quan chức chính phủ. Việc được tiếp cận với các thông tin cho phép các công dân chất vấn, chỉ trích và cản trở các hành động của chính quyền mà họ không đồng tình, cũng như cho phép họ tìm cách uốn nắn các hành vi sai trái của các quan chức. Việc tiếp cận thông tin cũng ngăn chặn các hành vi sai trái của các quan chức bằng việc nhắc nhở các công chức về tính trách nhiệm của họ. Khái niệm về tính minh bạch bao gồm chính các giá trị này – là các giá trị nhấn mạnh tính trách nhiệm dân chủ, và cả những giá trị mà vẫn thường được nhắc đến ở Mỹ bằng cụm từ "chính phủ công khai minh bạch".

Văn bản pháp lý được biết đến nhiều nhất và có hiệu quả nhất về chính phủ công khai minh bạch là Đạo luật Liên bang về Tự do Thông tin. Ngoài ra, các văn bản pháp lý khác về chính phủ công khai minh bạch quy định rằng các hoạt động của chính quyền phải công khai và tạo điều kiện để người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin của chính quyền. Việc công bố các số liệu tài chính của các quan chức chính quyền và các công chức trong các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp cũng là để các công dân có

đủ thông tin đúng để có thể xác định được là các hành động của các quan chức đó có chịu tác động không tốt bởi các quyền lợi tài chính của họ hay không.

Các văn bản pháp lý về chính phủ minh bạch nêu trên thường mâu thuẫn với các giá trị khác, nhất là những giá trị về bí mật đời tư. Tuy nhiên có thể coi sự mâu thuẫn này chính là phương cách để kết hợp việc tiếp cận các thông tin do chính phủ nắm giữ với sự bảo vệ các thông tin cá nhân và từ sự kết hợp này xây dựng định nghĩa về các chính sách thông tin của các chế độ dân chủ, so sánh với các chính sách của các chế độ độc đoán.

Cuộc cách mạng điện tử đã tác động đến việc tiếp cận thông tin. Nó hứa hẹn chính quyền có thể trở thành người phân phát thông tin xác nhận các giá trị mà hiện nay đang hậu thuẫn các điều luật về chính quyền minh bạch. Cùng lúc, nó có thể đe dọa bí mật đời tư theo những hình thức có thể phá hoại thay vì hậu thuẫn cho các định chế dân chủ.

## CÁC LUẬT VỀ TỰ DO THÔNG TIN

Mặc dù Đạo luật Liên bang về Tự do Thông tin được biết đến nhiều nhất trong số các luật đó, song tất cả 50 bang đều có một văn kiện pháp lý nào đó về tự do thông tin áp dụng cho một số văn kiện và hồ sơ của chính quyền. Tuy nhiên, bàn về một luật cấp liên bang thì bao hàm hầu hết các khía cạnh trong các luật cấp bang.

Đạo luật Liên bang về Tự do Thông tin quy định là một số dạng văn bản phải được công bố mà không cần phải có ai yêu cầu và phải có sẵn ở các phòng đọc công cộng. Các văn kiện đó gồm các luật, các quy định của các bộ ngành trong chính phủ, các ý kiến cuối cùng kết luận về các tiến trình hành chính của các bộ, ngành và các văn bản hướng dẫn có tác động trực tiếp đến người dân. Thông qua quy định này, quốc hội muốn tránh việc các quan chức liên bang áp dụng "luật ngầm" và bảo đảm rằng bất cứ ai cũng có thể kiểm tra các chuẩn mực kiểm soát việc thực thi công quyền của các quan chức ấy.

Ở cấp độ tối thiểu, nền pháp trị yêu cầu rằng mọi người phải được biết về các chuẩn mực được các quan chức chính quyền áp dụng. Nếu có các chuẩn mực pháp lý được định ra nhằm hạn chế quyền quyết định của các quan chức, thì các chuẩn mực ấy phải được mọi người biết đến. Nếu người dân không biết về các chuẩn mực đó, thì khó có thể tin là chúng có thể thật sự hạn chế quyền lực của các công chức.

Ví dụ như trong Đạo luật về Thủ tục Hành chính, quốc hội cũng muốn bảo đảm rằng các cá nhân và các nhóm được biết về các quy định của chính quyền và có cơ hội góp ý về chúng. Các bộ, ngành khi đề xuất các quy định mới phải công bố chúng trên Công báo Liên bang (Federal Register), một tạp chí được in bởi Nhà in Chính phủ và có sẵn ở các

thư viện và được nhiều người đặt mua. Bên cạnh đó, các bộ, ngành phải đăng tải các thông tin về cơ cấu tổ chức và các thủ tục của họ để công chúng hiểu được họ cần làm việc như thế nào với các bộ, ngành đó khi cần khiếu nại hoặc sửa sai.

Tất cả các văn kiện và hồ sơ khác của chính phủ đều được coi là có tính chất công khai và phải được công bố khi có yêu cầu, tức là bất cứ ai cũng được tiếp cận với các văn kiện của chính quyền. Những người muốn xem các văn kiện này không cần phai nêu ra lý do vì sao họ cần đến các văn kiện ấy cũng như không phai giải thích về việc chúng sẽ được sử dụng cho mục đích gì.

Đạo luật Liên bang về Tự do Thông tin có 9 điều về các trường hợp được miễn công bố. Đó là các văn kiện: (1) được xếp loại mật để phục vụ lợi ích về quốc phòng và đối ngoại, (2) gồm các hướng dẫn và định hướng nội bộ liên quan đến các chiến lược hành pháp mà nếu công bố có thể gây ra nguy cơ là mọi người sẽ lợi dụng các kẽ hở của pháp luật, (3) thuộc diện cấm công bố theo những quy định cụ thể trong những đạo luật khác, (4) chứa các thông tin tài chính hoặc thương mại có tính bí mật hoặc đặc quyền, (5) được bảo vệ bởi các đặc quyền tố tụng nhất định, (6) nếu được công bố có thể gây tác hại khôn lường đến đời tư của người có liên quan, (7) được soạn để phục vụ các mục đích hành pháp, nếu được công bố rất có thể tạo ra nguy cơ về những hành vi có hại, (8) chứa các thông tin về hoặc có liên quan đến việc không tuân thủ chặt chẽ các định chế tài chính của một cơ quan có nhiệm vụ điều hành hoặc giám sát các định chế như vậy, và (9) chứa các thông tin vật lý địa tầng về các giếng dầu.

Các tòa án lý giải về các trường hợp miễn trừ này theo phạm vi rất hẹp theo hướng có lợi cho việc công bố các văn kiện có liên quan. So với các loại quyết định hành chính khác thì các quyết định hành chính đề nghị không công bố các văn kiện bị các tòa án xem xét kỹ hơn nhiều. Trong đa số trường hợp, các quy định về miễn công bố thì cho phép — chứ không bắt buộc — một bộ, ngành nào đó không cố bối các văn kiện thuộc diện được miễn công bố. (Tổng thống Bill Clinton và Tổng Chưởng lý Janet Reno đã chỉ thị cho các bộ và các cơ quan cấp liên bang không được dùng quyền miễn công bố trừ khi họ chứng minh được rằng việc công bố các văn kiện trong diện được bảo vệ sẽ gây hại cho xã hội). Có hai trường hợp về nguyên tắc bắt buộc sử dụng quyền miễn công bố là các thông tin về an ninh quốc gia, và các văn bản mà nếu công bố sẽ làm hại đời tư của người có liên quan.

Tính trách nhiệm chính trị thì phụ thuộc vào quyền tự do ngôn luận và quyền tự do lập hội, nhóm. Các quyền này cho phép các công dân tập hợp nhau lại, ủng hộ hoặc chống đối các quyết định của chính quyền đại diện cho họ. Các quyền này cho phép họ tác động đến các thay đổi về chính trị. Về các diễn văn chính trị, nếu thiếu các thông tin về

chính sách của chính quyền trong các vấn đề có liên quan thì mức độ tín nhiệm dành cho thuyết gia sẽ bị suy giảm và như thế ông ta không tận dụng được giá trị của quyền được diễn thuyết. Không có các thông tin về các quyết định của chính quyền và ý nghĩa sâu xa của các quyết định này thì hiệu quả liên hệ cũng kém đi.

Tương tự, tính trách nhiệm pháp lý, thông qua việc đưa các vụ việc ra xét xử trước tòa, đòi hỏi có thông tin về các chính sách và hoạt động của chính quyền. Ví dụ như các văn bản thu thập được nhờ có Đạo luật Tự do Thông tin đã dẫn đến những thành công trong việc chống các hành vi sai trái của các quan chức chính quyền, một việc thuộc các quyền dân sự của các công dân Mỹ.

Cuộc cách mạng điện tử hứa hẹn rằng các công dân Mỹ có thể được tiếp cận nhiều hơn với các thông tin do chính quyền nắm giữ và chính quyền thì sẽ có vai trò to lớn hơn trong việc truyền bá rộng rãi thông tin căn cứ vào Đạo luật về Tự do Thông tin Điện tử ban hành năm 1996 — đạo luật này được thiết kế để đưa các hứa hẹn kể trên trở thành hiện thực. Các phòng đọc công cộng sẽ trở thành "các phòng đọc ảo". Bất cứ ai cũng có thể truy cập đến với các thông tin có ở các phòng đọc đó bằng máy tính và modem (một loại thiết bị kết nối). Về phần các bộ, ngành, theo quy định, các văn bản của họ với các chủ đề được quan tâm hàng đầu phải được cung cấp và có thể truy cập dễ dàng bằng đường điện tử, đó có thể là các văn bản được nhiều người yêu cầu cung cấp hoặc sẽ được nhiều người quan tâm đến. Sẽ không còn tình trạng các văn bản và hồ sơ phải có người yêu cầu thì mới được cung cấp, mà chúng giờ đây luôn được các bộ và cơ quan cấp liên bang cung cấp ở dạng văn bản điện tử. Ngoài ra, về các loại văn bản không thuộc diện này, một số bộ, ngành cho phép người ta gửi yêu cầu về chúng bằng đường điện tử và có thể đáp ứng các yêu cầu đó cũng bằng đường điện tử.

Quan trọng hơn cả, Đạo luật về Tự do Thông tin Điện tử cải thiện rõ rệt các cơ chế về truy cập thông qua việc nhấn mạnh đến vai trò của chính quyền với tư cách là người truyền bá thông tin. Nhiều văn bản và cơ sở dữ liệu của chính quyền giờ đây có sẵn trên Internet. Thời gian gần đây, nhánh hành pháp cũng đã ngày càng cải thiện việc truy cập qua Internet vào các trang web của các bộ và các cơ quan cấp liên bang. (Ví dụ bạn có thể thăm trang <http://firstgov.gov>, trong tương lai, từ trang này, bạn sẽ truy cập được với các trang khác của chính phủ liên bang).

## CÁC LUẬT KHÁC VỀ CHÍNH QUYỀN CÔNG KHAI

Một số luật khác về chính quyền minh bạch, có hiệu lực với chính phủ liên bang, cũng tạo môi trường để người dân có thể hiểu và đánh giá hành vi của các quan chức chính phủ. Các luật này gồm Đạo luật về "Chính phủ dưới ánh mặt trời", Đạo luật về Ủy ban Cố vấn

Liên bang, Đạo luật về Đạo đức Chính phủ, Đạo luật về Bảo vệ Những Người Chống Tiêu cực và khá nghịch lý là Đạo luật về Tự do riêng tư. Ngoại trừ Đạo luật về Ủy ban Cố vấn Liên bang, còn thì hầu hết các bang ở Mỹ đều có các luật tương tự như các luật cấp liên bang nêu trên. Trên thực tế, Đạo luật về "Chính phủ dưới ánh mặt trời" và các điều khoản về công khai tài chính của Đạo luật về Đạo đức Chính phủ được xây dựng lên từ các luật cấp bang.

Đạo luật về "Chính phủ dưới ánh mặt trời" là một luật về việc tổ chức các phiên họp công khai, quy định rằng các cuộc họp của các ban và ủy ban có từ hai thành viên trở lên phải diễn ra công khai. Công chúng phải được thông báo về các cuộc họp này thông qua Công báo Liên bang, văn bản và hồ sơ về diễn biến cũng như nội dung của các cuộc họp ấy phải được cung cấp. Theo luật này, trừ những trường hợp được miễn công bố tương tự như quy định trong Đạo luật Tự do Thông tin, thì các cuộc thảo luận của các ban, ủy ban này là đối tượng để mọi người dân nghiên cứu.

Lý do về việc phải tiến hành các cuộc họp công khai thì tương tự như các lý do ủng hộ việc người dân được truy cập vào các văn kiện và hồ sơ của chính quyền. Sở dĩ Đạo luật liên bang về "Chính phủ dưới ánh mặt trời" và các luật tương tự ở cấp bang có tên như vậy là bắt nguồn từ câu nói nổi tiếng của Thẩm phán Tòa án Tối cao Louis Brandeis rằng "người ta nói rằng ánh nắng mặt trời thì có tác dụng tẩy uế tốt nhất so với bất cứ gì khác".

Luật liên bang về họp hành công khai có hiệu lực với nhánh hành pháp liên bang. Nhưng việc họp hành của các nhánh khác cũng phải chịu sự theo dõi của công chúng. Cả các quy định trong hiến pháp lẫn các quy định trong các luật thông thường đều nói rằng các phiên tòa dân sự và hình sự phải diễn ra công khai. Nhiều tòa án đã mở rộng nguyên tắc về xét xử công khai này, bổ sung quyền của người dân được tiếp cận với các phán quyết, các lệnh, các tài liệu liên quan đến quá trình tố tụng và các văn bản hậu thẩm cho các phán quyết. Các phiên họp của thượng viện và hạ viện Mỹ cũng diễn ra công khai. Theo các quy định về trình tự, hầu hết các cuộc điều trần và nhiều cuộc thảo luận của các ủy ban cũng được tổ chức công khai.

Đạo luật "Chính phủ dưới ánh mặt trời" được áp dụng cho các cuộc thảo luận của các ban và ủy ban, còn Đạo luật về Ủy ban Cố vấn Liên bang thì có các quy định về các ủy ban cố vấn có thành viên là các công dân độc lập. Các ủy ban này chỉ làm công tác cố vấn như ng được chính phủ sử dụng theo các tiêu chuẩn và các trình tự được quy định một cách chính thức. Nguyên tắc hàng đầu về họp hành công khai là phải có thông báo trước được đăng trên Công báo Liên Bang.Thêm vào đó, Đạo luật về Ủy ban Cố vấn Liên bang còn yêu cầu rằng người dân có quyền tiếp cận các thông tin liên quan đến các thành viên, các hoạt động và các quyết định của các ban và ủy ban này. Vì các ủy ban này có thể đóng

một vai trò đáng kể trong công tác xây dựng chính sách của chính phủ, nên để luôn duy trì họ làm việc có trách nhiệm thì người dân phải biết rõ về các hoạt động của họ.

Tương tự, lý do cơ bản của việc có các luật về chính phủ minh bạch thì cũng gắn với Đạo luật Bảo vệ Những Người Chống Tiêu cực. Đạo luật này bảo vệ những nhân viên trong bộ máy liên bang khỏi bị trả đũa khi họ dám nêu lên các thông tin về hành vi của các quan chức mà họ có căn cứ để tin rằng đó là những việc vi phạm pháp luật, lãng phí công quỹ, quản lý yếu kém, lạm quyền hoặc gây ra những nguy cơ đáng kể đến sự an toàn về sức khoẻ của cộng đồng. Giống như các luật khác về chính phủ minh bạch, sự bảo vệ dành cho những người chống tiêu cực giúp đảm bảo rằng những người có thông tin cần nêu ra được sử dụng một cách có ý nghĩa các quyền tự do ngôn luận và hội họp. Các quyền đó là nền móng của tính trách nhiệm chính trị.

Việc bảo vệ những người chống tiêu cực giúp phát huy quyền tự do ngôn luận. Sự tồn tại của thông tin và việc thông tin ấy được công bố đều quan trọng như nhau. Việc bảo vệ những người chống tiêu cực tăng cường cho cả việc người dân dám cung cấp thông tin lẫn việc họ công bố thông tin ấy đúng lúc. Vì những người chống tiêu cực có thể nêu lên các thông tin bị che giấu cũng như ngăn chặn các nỗ lực ẩn các hành vi sai trái đi, nên họ cung cấp các thông tin vào đúng lúc mà các hành động cần thiết có thể được tiến hành. Quyền tự do ngôn luận không chỉ bảo vệ các hành động chỉ trích mà còn bảo đảm quyền được sử dụng các thủ tục dân chủ để thay đổi các chính sách và hành động của chính quyền. Việc bảo vệ những người cung cấp thông tin chống tiêu cực thi bổ trợ cho các luật về tự do thông tin bằng cách bảo đảm rằng có các nguồn để tiếp cận với các thông tin, và các nguồn này phải sẵn sàng vì sớm muộn gì người dân cũng nhận thức rằng họ cần đến các tài liệu và hồ sơ của chính quyền và họ sẽ yêu cầu chính quyền phải cung cấp.

Đạo luật về Tự do riêng tư, mặc dù có cái tên với nhiều hàm ý, thì nêu lên quyền được tiếp cận với các văn bản và hồ sơ của chính quyền. Một người có thể căn cứ vào đạo luật này để được quyền xem các hồ sơ liên quan đến chính người đó. Các hồ sơ ấy có thể tìm được bằng những thông số đặc trưng của từng người, chẳng hạn như số Bảo hiểm Xã hội. Một người có quyền xem xét lại các hồ sơ này và, trong một số trường hợp, người ấy có thể yêu cầu sửa sai hoặc điều chỉnh lại các hồ sơ đó. Các tòa án bảo đảm về tính hiệu lực của các quyền truy cập và sửa đổi. Việc truy cập vào các hồ sơ này cho phép người dân đánh giá xem chính phủ có làm tốt nhiệm vụ của họ hay không, vì theo quy định của đạo luật này chính phủ phải bảo đảm rằng các hồ sơ về người dân phải chính xác, cập nhật đúng lúc, phù hợp và đầy đủ. Đạo luật này cũng quy định về việc một bộ, ngành thu thập, duy trì, bảo vệ, sử dụng và cung cấp các hồ sơ ấy như thế nào.

Đạo luật về Đạo Đức trong Chính quyền yêu cầu các nghị sĩ, các thẩm phán liên bang và

các quan chức nhánh hành pháp, kể cả các công chức dân sự cao cấp, phải công bố các thông tin tài chính. Trong các báo cáo tài chính như vậy phải chứa các thông tin về thu nhập từ các nguồn khác nhau kể cả cổ tức, lãi tiết kiệm, tiền cho thuê (nhà, xe...), các khoản lãi nhờ các hoạt động đầu tư. Các số liệu dạng này chỉ cần báo cáo theo tổng giá trị; các dạng thu nhập khác, như tiền thù lao cho các cuộc diễn thuyết chẳng hạn, thì cần phải khai chi tiết hơn. Trong báo cáo cũng phải kể ra các món quà được tặng, động sản và bất động sản. Các điều khoản trong luật này rất phức tạp và đối với một số loại tài sản thì có thể chỉ cần khai giá trị của chúng. Mặc dù vậy, một lượng thông tin đáng kể về tình hình tài chính cá nhân của một người cũng đã được nêu công khai cho công chúng.

Quốc hội có những lý lẽ chính đáng về việc công khai tài chính này, vì mặc dù việc này đụng chạm đến quyền tự do riêng tư của một người nhưng lại là một việc cần thiết để đảm bảo với công chúng về tính trung thực của một quan chức trong chính quyền. Các công dân có thể nghiên cứu các bản báo cáo tài chính này để xác định chắc chắn rằng các quan chức chính quyền không có những vướng mắc về quyền lợi giữa việc công và những lợi ích tài chính cá nhân. Việc công khai các nguồn lợi tài chính của các quan chức chính quyền là một tuyên bố mạnh mẽ về tính trách nhiệm của các công chức và tuyên bố này thi dành cho chính các công dân mà các công chức phục vụ.

## TIẾP CẬN THÔNG TIN VÀ QUYỀN TỰ DO RIÊNG TƯ

Mặc dù các luật về công bố các số liệu tài chính minh họa rõ nét sự mâu thuẫn giữa tiếp cận thông tin và quyền tự do riêng tư, song tất cả các luật về chính quyền minh bạch đều giải quyết sự mâu thuẫn này theo các cách khác nhau. Ví dụ, hãy cùng xem xét Đạo luật liên bang về Tự do Thông tin. Phần lớn các thông tin trong các văn kiện của chính quyền không phải do bản thân chính quyền tạo ra mà được các bên thứ ba cung cấp cho chính quyền. Ngoài ra, các thông tin do chính quyền tạo ra có thể liên quan đến các hoạt động hoặc các đặc điểm của các cá nhân. Vì vậy, rất có thể nhiều văn kiện và hồ sơ của chính quyền sẽ chứa một lượng đáng kể thông tin bao hàm đời tư của các cá nhân.

Đạo luật Tự do Thông tin xử lý mối mâu thuẫn giữa tiếp cận thông tin và tự do riêng tư bằng việc cho phép không công bố các văn bản mà nếu chúng được công bố thì rất có thể gây ra một sự vi phạm khôn lường đến tự do riêng tư của những người có liên quan. Việc miễn công bố này bảo vệ sự tự do riêng tư nhưng vẫn nghiêm cấm về quyền đưa ợc tiếp cận các tài liệu, cho phép người dân xem xét kỹ các hoạt động của chính quyền, vì để được miễn công bố thì phải chứng minh rằng có những lý do rõ rệt là việc công bố sẽ dẫn đến sự vi phạm khôn lường đến tự do riêng tư của những người cụ thể.

Vì có mối quan hệ này giữa Đạo luật về Tự do Thông tin và Đạo luật về Tự do riêng tư

mà hầu hết các nhà chức trách đều tin rằng các thông tin thuộc diện được miễn công bố vì lý do tự do riêng tư theo quy định của Đạo luật về Tự do Thông tin thì cũng được bảo vệ bởi Đạo luật về Tự do riêng tư. Như vậy, các quan chức liên bang không thể tuỳ tiện công bố các văn kiện thuộc diện được miễn công bố vì lý do tự do riêng tư.

Cuộc cách mạng điện tử có thể là một sự phát triển lợi hại vì nó giúp cho việc truy cập, tiếp cận thông tin nhưng cũng đe doạ sự tự do riêng tư. Việc truy cập dễ dàng nhờ Internet và vai trò truyền bá, phân phát thông tin của chính quyền có thể gia tăng các nguy cơ về các vụ vi phạm tự do riêng tư. Một số chuyên gia khẳng định rằng Đạo luật Tự do Thông tin điện tử làm giảm đi sự bảo vệ dành cho tự do riêng tư, cả về mặt pháp lý lẫn trong thực tế đời sống. Để có thể xây dựng các điều luật giải quyết sự mâu thuẫn giữa tự do riêng tư và truy cập thông tin thì cần đánh giá cẩn thận về phạm vi bảo vệ dành cho tự do riêng tư và những lý do cho việc truy cập. Nhưng cũng có thể không có một giải pháp nào nếu ta coi mâu thuẫn này là một sự lựa chọn giữa các giá trị không tương đương với nhau.

Từ một cách nhìn nhận khác, cả việc truy cập lẫn tự do riêng tư đều quan trọng đối với tính trách nhiệm dân chủ. Sự bảo vệ tự do riêng tư giúp cho một cá nhân có quyền lựa chọn xem có nên nói ra hay không và nói nồng ra sao ở những địa điểm và thời gian khác nhau và như thế tăng cường cho quyền tự do ngôn luận. Một ví dụ là khi còn đang diễn ra phong trào đòi các quyền dân sự ở miền Nam nước Mỹ vào những năm 60, việc công bố danh sách thành viên của Hiệp hội Quốc gia vì sự tiến bộ của người da màu (viết tắt là NAACP) hẳn là có lẽ đã cản trở nhiều người gia nhập tổ chức này và vi phạm quyền được tự do thành lập hội nhóm — một trong những nền móng của tính trách nhiệm chính trị.

Trong cuốn sách có tên "Tự do riêng tư và sự tự do", Alan Westin nhấn mạnh đến mối quan hệ giữa truy cập/tiếp cận thông tin và tự do riêng tư trong các chính quyền dân chủ. Ông đã thực sự định nghĩa về nền dân chủ và chế độ độc đoán chuyên quyền xét về mặt chính sách thông tin. Các chính quyền độc đoán có đặc điểm là chính quyền rất có sẵn và dễ dàng tiếp cận các thông tin về các hoạt động của các công dân, trong khi chính quyền rất hạn chế khả năng của các công dân trong việc thu thập thông tin về chính quyền. Đối lập lại, điểm nổi bật của các chính quyền dân chủ là chính quyền rất bị hạn chế trong việc thu thập thông tin về các công dân của mình còn công dân thì rất dễ dàng truy cập vào các thông tin về các hoạt động của chính quyền. Thay vì mâu thuẫn xung khắc với nhau, truy cập và tự do riêng tư lại được gắn chặt với nhau bởi tính trách nhiệm dân chủ.

Toàn văn bằng tiếng Anh: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/vaughn.htm>



# TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH QUYỀN VÀ CÁC CƠ QUAN GIÁM SÁT BÊN NGOÀI

Robert Schmuhl

Các nhà quan sát bên ngoài và độc lập là những nhân tố trọng yếu đối với bất cứ xã hội nào mong muốn tìm kiếm và duy trì tính trách nhiệm của chính quyền. Trong bài viết này về các cơ quan giám sát bên ngoài của Mỹ (đó là báo giới và các tổ chức phi chính phủ), Robert Schmuhl, giáo sư Hoa Kỳ học và chủ nhiệm Chương trình John W. Gallivan về Báo chí, Đạo đức và Dân chủ, ĐHTH Notre Dame, phân tích các sự kiện trong quá khứ và xem xét các diễn biến gần đây mà đã giúp các công dân giám sát chính quyền của mình chặt chẽ hơn bao giờ hết.

TRONG CUỐN DÂN CHỦ Ở MỸ, (một công trình nghiên cứu vào thế kỷ 19 của Alexis de Tocqueville và cũng được đánh giá là một văn kiện phân tích sâu sắc nhất về nước Mỹ), tác giả viết: "Tôi càng quan sát về những tác động của một nền báo chí tự do, thì tôi lại càng tin rằng trong thế giới hiện đại tự do báo chí là một yếu tố chủ chốt, thậm chí phải nói là một yếu tố cấu thành chính yếu, trong sự tự do". Ông còn viết thêm: "ở Mỹ không hề có giới hạn đối với sự tự do thành lập hội nhóm vì các mục đích chính trị".

Từ các chuyến đi và sự quan sát kỹ lưỡng của mình, Tocqueville dễ dàng nhận thấy mối liên quan giữa "một nền báo chí tự do" và "sự tự do thành lập hội nhóm vì các lý do chính trị". Kể từ những năm 60 và 70, với thực tế là các hoạt động báo chí trở nên ngày càng có tính điều tra hơn liên quan đến chính quyền và các hoạt động của chính quyền, nên các nhóm công dân và các tổ chức phi chính phủ đã tăng vọt về số lượng và hoạt động với tư cách là các cơ quan giám sát, phê phán và ngăn chặn các hành vi của các cơ quan công quyền cũng như của những người được bầu lên để điều hành các cơ quan ấy.

Các tổ chức như Common Cause, Public Citizen và Center for Public Integrity (Trung tâm Trung thực trước Công chúng) đã tiến hành các hoạt động công cộng để nói lên các mục tiêu của họ, lý do họ tồn tại, liên lạc và trao đổi các kết quả nghiên cứu giữa các thành viên và thông qua các hằng tin họ chia sẻ các thông tin đó với đồng đảo dân chúng. Kết quả là các chính quyền địa phương, cấp bang và liên bang giờ đây chịu sự giám sát sít sao hơn bao giờ hết.



## CÁC TỔ CHỨC NÂNG CAO NHẬN THỨC CỦA CÔNG CHÚNG HOẠT ĐỘNG NHƯ LÀ CÁC TỔ CHỨC GIÁM SÁT BÊN NGOÀI

Common Cause, được thành lập năm 1970 và hiện có hơn 250.000 thành viên (với 50 nhân viên ở Washington), có khẩu hiệu là "Duy trì giới cầm quyền luôn có trách nhiệm". Tâm huyết với việc hoạt động vì một nền chính trị và chính quyền minh bạch và có đạo đức, tổ chức này đã góp phần xây dựng các văn kiện pháp lý về cải cách việc đóng góp tài chính cho các cuộc vận động tranh cử tổng thống, góp phần xây dựng luật "ánh nắng mặt trời" để bảo đảm rằng các công việc công cộng được tiến hành công khai chứ không phải là sau những cánh cửa được đóng kín, góp phần chấm dứt việc tặng quà và trả thù lao diễn thuyết khổng lồ cho các nghị sĩ nhằm phục vụ những mối lợi đặc biệt, góp phần lập ra các quy định về việc công bố thông tin được áp dụng với các nhà vận động hành lang khi họ muốn tác động lên các tiến trình lập pháp hoặc lên các bộ, ngành trong chính quyền.

Trong khi Common Cause tập trung vào cải cách chính quyền và chính trị thì nhóm Public Citizen lại có một nghị trình bao trùm hơn. Được thành lập vào năm 1971 bởi Ralph Nader, một nhà hoạt động vì quyền lợi của người tiêu dùng, Public Citizen tập trung hơn vào các mối quan tâm của người tiêu dùng Mỹ — đáng chú ý nhất là an toàn thực phẩm và dược phẩm, chăm sóc sức khoẻ, và bảo tồn năng lượng. Tuy nhiên, một thành phần của Public Citizen có tên là "Congress Watch" (Theo dõi Quốc hội) cũng theo dõi chính quyền và tập trung vào tính trách nhiệm của các đoàn thể, cải cách tài chính liên quan đến các hoạt động tranh cử, giáo dục công cộng, nghiên cứu và quan hệ với báo chí. Nader và những người cộng sự của ông đã có những đóng góp pháp lý để thành lập cơ quan Sức khỏe và An toàn nghề nghiệp (OSHA) và Ủy ban về An toàn Sản phẩm tiêu dùng.

Trung tâm Trung thực trước Công chúng lại có một hướng tiếp cận khác. Trung tâm này được thành lập năm 1990, bằng cách kết hợp các phương pháp khoa học chính trị với các kỹ năng viết phóng sự điều tra, trung tâm này nghiên cứu và công bố các báo cáo cũng như các công trình nghiên cứu dày như một cuốn sách về các vấn đề như những khoản đóng góp đáng ngờ vào các cuộc vận động bầu cử tổng thống và quốc hội, nguy cơ của các loại thuốc diệt côn trùng không được quản lý chặt chẽ, và sự giảm sút về tự do riêng tư vì công nghệ đang trở nên ngày một tinh vi. Điểm đặc biệt của Trung tâm Trung thực trước Công chúng là trung tâm này chú trọng các phóng sự điều tra và mối quan hệ của công việc này với các hãng tin có uy tín. Một ví dụ là bản phân tích của trung tâm về các khoản tài trợ tranh cử cho các nghị sĩ nghị viện bang Indiana đã đưa đến kết quả là một loạt các bài báo chi tiết đã được đăng trên tờ *Indianapolis Star* trong năm 1996 và

một phóng sự phát trong suốt một tuần trên truyền hình địa phương.

Trong rất nhiều trường hợp, một tổ chức theo dõi độc lập từ bên ngoài tiến hành các nghiên cứu rất chi tiết và trợ giúp cho các hãng tin bằng cách cung cấp cho họ các nghiên cứu này để họ đưa tin. Vào lúc mà một số hãng tin nói rằng họ không thể tiến hành các cuộc điều tra tốn kém về các vấn đề phức tạp, việc làm của Trung tâm vì tính Trung thực trước công chúng đã giúp các hãng tin thanh toán chi phí tốn kém để điều tra cơ bản, và các kết quả nghiên cứu cuối cùng đã xuất hiện được trên các hãng tin chính. Xét cho cùng thì các hãng tin và trung tâm đều đạt được các mục tiêu của mình, còn công chúng thì được nâng cao thêm nhận thức nhờ nỗ lực chung này.

## BÁO CHÍ VỚI TƯ CÁCH LÀ CƠ QUAN GIÁM SÁT

Lúc cuối đời, năm 1836, James Madison viết trong một bức thư rằng "một dân tộc muốn làm chủ vận mệnh của chính mình thì phải trang bị cho mình sức mạnh của tri thức". Vị tổng thống thứ tư đồng thời là cha đẻ của hiến pháp Mỹ hẳn là đã không bao giờ có thể hình dung ra một thế giới như ngày hôm nay, một thế giới mà trong đó các nguồn thông tin thì phong phú đến mức mà để có đủ tri thức làm nên sức mạnh phải cần đến những nỗ lực lớn lao hơn bao giờ hết.

Mặc dù giờ đây việc truy cập vào tin tức chính trị và chính quyền khá dễ dàng, song việc lựa chọn trong số các thông tin hàng ngày thoi cũng đang đặt ra một vấn đề nghiêm trọng, gây mệt mỏi cho một công dân bình thường. Báo giới cung cấp quá nhiều mẩu tin đến mức hầu hết mọi người buộc phải thật chủ động và có chủ đích khi họ tìm các thông tin về đời sống dân sự. Với các nguồn tin qua phát thanh truyền hình, trên báo in và trên mạng được phát đi liên tục theo cấp số nhân, giờ đây ít có khả năng là mọi người đều nhận được một thông tin giống nhau về đời sống dân sự.

Mặc dù số người xem báo, xem truyền hình, nghe đài không hề giảm đi trong những năm gần đây, song do được thoái mái lựa chọn các hình thức báo chí mới nên người ta đang ít quan tâm hơn đến loại hình báo chí truyền thống, buộc những người Mỹ muốn nhận được các thông tin về đời sống công cộng phải tự cố gắng nhiều hơn thì mới biết được những gì đang diễn ra. Các công dân giờ đây phải dựa vào các nguồn và các chương trình báo chí đặc biệt chứa đựng các thông tin về chính quyền và chính trị để có thể nắm được những điều cơ bản trước khi họ đưa ra các quyết định như bỏ phiếu hoặc tham gia các hoạt động nhằm thay đổi hay tác động đến các chính sách xã hội. Và số lượng các nguồn thông tin quá dồi dào cũng đồng nghĩa với việc phải nắm bắt một lượng dữ liệu khổng lồ. Nói cách khác, hậu quả của sự dồi dào này là người ta bị quá tải thông tin hoặc các cá nhân bị rối trí không còn biết đâu là định hướng đúng đắn cần phải theo.

Nhưng cũng chính điều này giúp người ta nhận ra những giới hạn của việc chỉ dựa vào báo chí để nắm các định hướng và nó đòi hỏi người ta phải đánh giá được những giới hạn đó là gì. Một người tác giả và bình luận gia uy tín của Mỹ, Walter Lippmann, từng viết rằng "báo chí không thể thay thế cho các định chế. Báo chí thì giống như ánh đèn của người đi săn, nó lia lịa lại không ngừng, đưa hết vụ việc này đến vụ việc khác ra khỏi bóng tối để mọi người được nhìn thấy". Nhưng con người không thể làm hết mọi công việc của cả thế giới chỉ bằng mỗi ánh đèn này. Họ không thể quản lý xã hội chỉ bằng các bài báo, các vụ việc và các cuộc đấu tranh.

Chỉ khi ai cũng có chiếc đèn luôn luôn sáng của chính mình (tức là ai cũng luôn ý thức được về các hoàn cảnh xã hội chung quanh mình) thì báo chí mới có thể giúp họ hiểu sâu thêm về một sự việc nào đấy có liên quan đến họ và từ đó họ sẽ quyết định về sự việc ấy theo đà số.

Duy trì "một chiếc đèn luôn luôn sáng" để có thể thấy các ưu, nhược điểm của các cấp chính quyền là điểm khởi đầu trong tính trách nhiệm của công dân. Từ điểm này sẽ dẫn đến các hành động cá nhân và tập thể với mục đích chấn chỉnh hoặc cải thiện các mặt của nền chính trị và công tác chính quyền.

Kể từ những năm 60 và 70, báo chí Mỹ dường như ngày càng có thái độ đối địch hơn khi họ đưa tin về chính quyền. Cuộc chiến tranh Việt Nam và vụ scandal Watergate không chỉ làm cho người dân ít tin tưởng hơn vào công việc của chính quyền, mà hai sự kiện đó còn buộc báo chí và công luận phải đặt câu hỏi rằng chính quyền và các quan chức của nó có đáng tin cậy không và điều này làm cho các nhà báo trở nên xông xáo hơn trong việc đưa tin về các công việc xã hội và về các quan chức điều hành chính quyền ở mọi cấp. Việc đưa tin của các phóng viên Bob Woodward và Carl Bernstein của tờ Washington Post về vụ Watergate và chính quyền của Richard Nixon nói riêng đã làm thay đổi bản chất của nghề báo, mở ra cách làm báo mới: phóng sự điều tra và phân tích bình luận có tính điều tra.

Điểm khác của báo chí ngày nay, bên cạnh phong cách đưa tin xông xáo của Woodward và Bernstein là môi trường báo chí đã đổi mới, với nhiều bản tin được phát trên truyền hình và các nguồn Internet. Mỗi hằng tin đều cần đến nguồn cung cấp thông tin nhanh chóng, dẫn đến việc báo chí có thể đóng cả vai trò của các tổ chức giám sát chính quyền. Các định chế khác nhau nắm giữ vai trò giám sát ấy tốt đến đâu là điều được tranh luận rộng rãi cả ở trong lẫn bên ngoài báo giới, nhưng thực tế về bản chất mới của báo chí và về môi trường báo chí mới là những điều cốt yếu để có thể hiểu về mối quan hệ giữa chính quyền và báo giới.

Trong vòng 3 thập kỷ trở lại đây, với việc các hằng tin đã trở nên đồng đảo hơn, xông

xáo và công kích hơn, các bộ và các cơ quan chính quyền ở mọi cấp đã trở nên nhạy cảm hơn đối với việc công chúng cảm nhận thế nào về công việc của họ. Vì có quá nhiều tin tức cạnh tranh nói về các vấn đề quan trọng nên việc tạo ra một quan điểm hợp lý, dựa trên các số liệu chính xác và được diễn giải một cách khách quan là một việc ngày càng khó khăn. Như lời của nhà báo truyền hình nổi tiếng của hãng ABC, Ted Koppel, trong một bài giảng gần đây, thì: "Có ít nhất hai loại ngu dốt. Trong nhiều thế kỷ, chúng ta đã biết rõ về loại thứ nhất — đó là một sự ngu dốt bao trùm lên hầu hết thế giới như một đám mây đen, một sự ngu dốt tồn tại do có sự biệt lập, trong bối cảnh mọi người đều mù tịt thông tin. Dạng ngu dốt thứ hai là một hiện tượng mới xuất hiện gần đây, nó có vẻ rất nghịch lý. Dạng ngu dốt thứ hai này tồn tại trong một thế giới gồm các thông tin hỗn loạn qua các phương tiện điện tử, trong cái thế giới ấy có quá nhiều thông tin được cung cấp nên đầu óc người ta không còn biết là nên tin cái gì. Thông tin không phải bao giờ cũng dẫn đến kiến thức; còn kiến thức thì hiếm khi có đủ để tạo thành sự thông thái."

Trong môi trường thông tin mới này, với tình trạng luôn luôn có sự chú ý đến việc các quan chức chính quyền cố bảo đảm cơ sở hợp lý cho các chính sách và các hoạt động phục vụ công cộng, thì sự căng thẳng giữa chính quyền các cấp và báo giới là điều không thể tránh khỏi. Điều luật Bổ xung thứ nhất trong hiến pháp – bảo đảm tự do tôn giáo, ngôn luận, báo chí, thành lập hội nhóm và kiến nghị "chính quyền giải quyết các khiếu nại, tố cáo" – là cả lá chắn lắn thanh gươm cho các nhà báo trong công tác đưa tin về các vấn đề xã hội.

Một trận chiến nổi bật giữa chính quyền và báo chí xảy ra năm 1971, khi chính quyền của tổng thống Richard Nixon cố gắng ngăn cản việc công bố các tài liệu nói về sự tham gia của Mỹ trong chiến tranh Việt Nam. Thường được gọi là vụ "Các tài liệu của Lầu Năm Góc" (tên chính thức là vụ New York Times chống Chính phủ Mỹ), đó là lần đầu tiên chính quyền liên bang cố gắng kiểm duyệt trước tin của các hãng lớn — New York Times và Washington Post — với lý do an ninh quốc gia bị đe doạ.

Tuy nhiên, toà án tối cao đã biểu quyết với tỷ lệ 6—3 không cho phép chính quyền được thực hiện nỗ lực kiềm chế báo chí và việc công bố các tài liệu của Lầu Năm Góc vẫn diễn ra. Vụ xử đầy ý nghĩa này, được quyết định vào lúc cuộc chiến tranh Việt Nam vẫn đang diễn ra, liên quan đến tổng thống Mỹ và hai hãng tin hàng đầu, đã trở thành một chiến thắng có tác động to lớn dành cho báo giới trong mối quan hệ giữa báo chí và chính quyền. Việc toà án tối cao khẳng định các giá trị của Điều luật Bổ xung thứ nhất cách đây 3 thập kỷ đã tiếp sức mạnh cho báo chí cho đến tận ngày nay.



## SỰ GIÁM SÁT KHÔNG NGỪNG

Trong diễn văn nhậm chức lần thứ hai, Thomas Jefferson lưu ý rằng "báo chí đã tấn công bừa bãi vào chúng ta". Thế mà trước đó, Jefferson đã nói rằng "nếu phải chọn giữa một chính quyền không có nền báo chí và một nền báo chí không có chính quyền, thì tôi sẽ chọn cái thứ hai mà không hề lưỡng lự".

Ấn trong những quan điểm trái ngược nhau của Jefferson về báo chí là những bài học luôn có giá trị dành cho bất cứ ai muốn hiểu về mối quan hệ giữa báo chí và chính quyền, hay khái quát hơn, giữa chính quyền với các tổ chức giám sát bên ngoài muốn bảo đảm tính trách nhiệm trong các công việc phục vụ xã hội.

Thứ ban đầu, Jefferson đã công nhận giá trị của báo chí đối với sự tự quản và tự do của công dân, nhưng sau này khi trở thành tổng thống, ông thấy việc đưa tin và các lời chỉ trích của báo chí rất tai hại cho sự lãnh đạo của ông. Jefferson không phải là ông chủ Nhà Trắng đầu tiên lần cuối cùng kêu ca về việc báo chí đối xử không ra gì với nhiệm kỳ tổng thống của mình.

Nhưng những lời phàn nàn của Jefferson cũng với những lời phàn nàn của các quan chức chính quyền qua mọi thời đại chính là sự cổ vũ và tiếp sức cho việc cung cấp thông tin có giá trị và liên tục cho công chúng. Sự nghi ngờ về chính quyền sử dụng quyền lực để hạn chế sự tự do cá nhân đã luôn là một đặc tính của Mỹ. Quả thực, các vị tiền bối lập quốc của Mỹ đã lập ra các nhánh khác nhau của chính quyền — hành pháp, lập pháp và tư pháp — ở các cấp khác nhau là cấp quốc gia, cấp bang và cấp địa phương, theo cơ cấu tạo ra sự "kiểm soát và cân bằng" giữa các cơ quan và giữa các quan chức công quyền. Nói một cách không chính thức nhưng không vì thế mà kém ý nghĩa thì báo chí, các tổ chức vì lợi ích cộng đồng và các công dân — dù hoạt động riêng rẽ hay tập thể — đều giám sát về những gì đang diễn ra trong chính quyền và tìm cách tạo ra những sự thay đổi hoặc chấn chỉnh nếu có các lý do cho thấy những sự thay đổi hoặc chấn chỉnh đó là cần thiết. Với sự hoạt động thường xuyên hàng ngày và trên nhiều lĩnh vực, các tổ chức giám sát này — thông qua việc duy trì chính quyền phải có trách nhiệm và trung thành với các lý tưởng của quốc gia — góp phần duy trì nước Mỹ luôn đi trên con đường bất tận tiến đến một nền dân chủ ngày càng có tính đại diện hơn và ngày càng mạnh mẽ hơn.

Toàn văn bằng tiếng Anh: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/schmuhl.htm>



# ĐẠO LUẬT BẢO VỆ NHỮNG NGƯỜI CHỐNG TIÊU CỰC

Mới đây, biên tập viên David Pitts đã nói chuyện với Thomas Devine, giám đốc pháp lý của Dự án Trách nhiệm của Chính quyền (gọi tắt là GAP), một tổ chức phi lợi nhuận, phi đảng phái vì lợi ích của quần chúng. Tổ chức này bảo vệ những nhân viên tố cáo hoặc cung cấp thông tin về các hoạt động phi pháp hoặc có thể có hại của các cơ quan chính quyền. Dưới đây là nội dung cuộc nói chuyện đã được biên tập lại.

Pitts: Đạo luật bảo vệ những người chống tiêu cực năm 1989 là gì và tại sao nó lại được thông qua?

Devine: Đó là một đạo luật của chính phủ bảo vệ tự do ngôn luận của các nhân viên chính phủ khi họ chống lại những hành vi phản bội lòng tin của công chúng, luật này được quy định trong Điều khoản Bổ xung thứ nhất của hiến pháp. Luật này bảo vệ việc công bố các thông tin về các hành vi vi phạm pháp luật, lạm quyền, lãng phí lớn, quản lý yếu kém hoặc tạo ra những nguy cơ cụ thể và đáng kể đến sự an toàn và sức khỏe của xã hội.

Quốc hội đã thông qua luật này và coi nó như là một phần trong trách nhiệm của hai đảng phải đồng lòng nhất trí xây dựng một chính quyền tốt. Trên thực tế, những người đề xuất ra luật này giải thích rằng có lẽ nên gọi tên của luật này là "Đạo luật bảo vệ những người đóng thuế". Và điều đó giúp lý giải tại sao luật này đã được thông qua với một sự nhất trí cao vào năm 1989, và khi được bổ xung thêm vào năm 1994 cũng lại nhận được sự nhất trí cao. Hiếm khi nào quốc hội lại nhất trí cao khi thông qua một đạo luật chứ chưa nói gì đến chuyện hai lần biểu quyết đều nhất trí cao.

Pitts: Luật đã được tăng cường như thế nào vào năm 1994?

Devine: Các điều chỉnh, bổ xung của năm 1994 đã mở rộng phạm vi hiệu lực của luật này và xóa bỏ các tiền lệ không có lợi của các phán quyết của các tòa án trước đó, mà những tiền lệ ấy có thể bị diễn giải theo hướng làm cho luật này mất tác dụng.

Pitts: Tại sao lại cần có luật này trong khi đã có Điều luật Bổ xung thứ nhất trong hiến pháp?

Devine: Điều luật Bổ xung thứ nhất, được áp dụng cho mọi công dân, bật đèn xanh cho mọi vấn đề liên quan đến tự do ngôn luận có tác động đến chính quyền. Hầu hết việc thực thi các quyền hiến định đều được quy định chi tiết hơn trong các luật được quốc hội thông

qua. Các quyền hiến định thường là các tuyên ngôn về các nguyên tắc trên phạm vi rộng lớn. Chúng ta thường dựa vào quốc hội để quy định chi tiết hơn về các nguyên tắc và các giá trị đó thông qua các đạo luật nêu ra các giới hạn hữu hình mà các công dân cần cù vào đó để mà hành xử. Đó chính là điểm mấu chốt của Đạo luật bảo vệ những người chống tiêu cực — áp dụng Điều luật bổ xung thứ nhất ở những chỗ phù hợp nhất với các nhân viên trong chính quyền — những người muốn được tự do hành động với tư cách là các công bộc của nhân dân chứ không phải là các công chức quan liêu chỉ biết làm theo các mệnh lệnh. Mục tiêu của luật này là dành quyền tự do ngôn luận cho các nhân viên trong hệ thống chính quyền liên bang. Nhưng nó cũng cho phép các công dân và các nhà kinh doanh được công bố các thông tin về các hành vi sai trái của bộ máy công quyền.

Pitts: Những đối tượng nào trong số các nhân viên chính quyền không được luật này bảo vệ?

Devine: Những nhân viên thuộc các cơ quan tình báo hoặc Cục điều tra liên bang (FBI) nằm ngoài phạm vi bảo vệ của Đạo luật bảo vệ những người chống tiêu cực, các nhân viên quốc hội và ngành tư pháp cũng vậy.

Pitts: Tại sao họ lại không được bảo vệ?

Devine: Các giới hạn của luật pháp thì tương ứng với phạm vi của hệ thống bộ máy dân sự và các quy định về tổ tụng đã tồn tại từ những năm 80 của thế kỷ 19 liên quan đến các nhân viên liên bang và thời hạn phục vụ của họ. Các nhân viên trong các nhánh tư pháp và lập pháp từ trước đến nay vẫn thường không được đưa vào phạm vi của các quy định về bộ máy dân sự.

Nhưng theo tôi tất cả các nhân viên đó nên được đưa vào phạm vi của Đạo luật bảo vệ những người chống tiêu cực, vì các nghĩa vụ của công tác dân sự của họ không kém gì thậm chí còn nhiều hơn các nhân viên ở các cơ quan liên bang khác. Nhưng giới hạn pháp lý hiện nay thì là như thế đấy.

Pitts: Luật này có hiệu quả đến đâu kể từ khi nó được thông qua và được bổ xung?

Devine: Có lẽ không có đạo luật nào hiệu quả hơn đạo luật này xét về mặt pháp lý hành chính. Nó thể hiện một quyết tâm mạnh mẽ theo đuổi các nguyên tắc về trân trọng các công hiến của các công chức mà các nguyên tắc đó lại là nền tảng của luật này. Luật đã áp dụng các nguyên tắc đó một cách bằng, công tâm và được các bên liên quan tôn trọng.

Luật này cũng được thi hành bởi Văn phòng Tư vấn đặc biệt, đây là cơ quan tiến hành các

điều tra không chính thức khi nhận được các lời tố cáo về các vụ bổ nhiệm công chức không căn cứ vào các chuẩn mực về năng lực.

Đáng tiếc là luật này đang đối mặt với thách thức lớn nhất kể từ khi nó được thông qua, đó là những sự diễn dịch pháp lý theo hướng bất lợi của một tòa án có độc quyền phúc thẩm: Tòa Phúc thẩm lưu động Liên bang. Quốc hội hiện lại đang cân nhắc thông qua các quy định pháp lý để xóa bỏ các tiêu lệ tiêu cực được tạo ra bởi tòa án này và mở rộng quyền phúc thẩm sao cho những vụ việc tương tự không tái diễn.

Pitts: Ông có thể nêu một hoặc hai ví dụ điển hình về thành công của luật này?

Devine: Ví dụ thứ nhất là việc chống lại hành vi sai trái, trong vụ này, người ta đã công bố thông tin về việc Ủy ban Kiểm soát hạt nhân đã không bảo đảm các tiêu chuẩn an toàn công cộng ở các cơ sở đang được xây dựng.

Những người chống tiêu cực tại một nhà máy ở Ohio đã công bố các thông tin dẫn đến việc hủy bỏ một cơ sở hạt nhân mặc dù nó đã được xây dựng gần xong vì các luật về an toàn hạt nhân đã bị vi phạm một cách có hệ thống. Sau những cuộc điều tra kỹ lưỡng xuất phát từ việc công bố thông tin của những người chống tiêu cực, các chủ công trình đã chuyển đổi nhà máy thành một cơ sở sử dụng than đá mà hiện vẫn đang hoạt động an toàn.

Một ví dụ khác là việc bảo vệ các nhân viên khỏi sự trả đũa. Một sĩ quan cảnh sát tại một bệnh viện của Hội Cựu chiến binh đã chống lại một viên chỉ huy có hành vi dã man và phân biệt chủng tộc nhằm vào các cựu chiến binh. Viên chỉ huy đã sa thải người chống tiêu cực, nhưng người này kiên quyết bảo vệ quyền của mình và việc sa thải ông đã bị huỷ bỏ. Cuối cùng, viên chỉ huy cảnh sát đã mất việc và buộc phải nhận tội về một loạt các hành vi tội ác của mình. Đó là các ví dụ về việc luật này bảo vệ các nhân viên dám nói lên sự thật như thế nào.

Pitts: Đạo luật bảo vệ những người chống tiêu cực có phù hợp với các nước khác không?

Devine: Có chứ. Những người chống tiêu cực là các nhân tố tương tự như gót chân A-sin của các hành vi tham nhũng ở các cơ quan hành chính. Các đạo luật về tự do ngôn luận như thế này chính là các luật về "quyền được biết" không chỉ dành cho công chúng mà còn cho cả các nhà lập pháp và các nhà quản lý của các cơ quan có trách nhiệm duy trì các chức năng của xã hội và bảo vệ các thị trường của họ.

Xét về các khía cạnh rất thực tế, các luật bảo vệ những người chống tiêu cực chính là nhân tố quyết định để các nhà quản lý nhận được các tín hiệu cảnh báo sớm về các vấn

để và có cơ hội hạn chế tác hại trước khi một tai họa có thể tránh được xảy ra.

Hội đồng châu Âu chẳng hạn, họ cũng đang yêu cầu các quốc gia thành viên thông qua các luật bảo vệ những người chống tiêu cực như là một phần của công ước của khối này về chống tham nhũng. Còn khối Công ước Liên Mỹ về Chống Tham nhũng thì yêu cầu các nước thành viên của Tổ chức các nước châu Mỹ (gọi tắt là OAS) hãy sẵn sàng đưa vào áp dụng các quy định pháp lý về bảo vệ những người chống tham nhũng như là chiếc lá chắn dành cho những ai dám làm chứng trong công tác chống tham nhũng.

OAS đã chọn GAP để xây dựng và vận động việc áp dụng thi hành thử nghiệm các luật bảo vệ người chống tiêu cực ở các nước thành viên của OAS. Và chúng tôi sẽ bắt đầu một chương trình thí điểm ở 5 nước Trung Mỹ vào mùa thu năm nay.

Pitts: Vai trò của ông ở GAP là gì và vai trò của tổ chức này là gì?

Devine: Là giám đốc pháp lý, tôi là chuyên gia của tổ chức về các quyền của người chống tiêu cực và điều hành các phong trào của chúng tôi về tăng cường các luật đó, cũng như giám sát việc giải quyết các vụ kiện mà chúng tôi có tham gia.

GAP đã tồn tại từ năm 1977. Chúng tôi là một tổ chức phi lợi nhuận, phi đảng phái và hoạt động vì lợi ích của công đồng. Tổ chức của chúng tôi bảo vệ các quyền của các nhân chứng — những người dám đứng ra bảo vệ công chúng. Chúng tôi thực hiện sứ mệnh của mình bằng các hoạt động như tư vấn và đại diện cho các cá nhân là những người đang cố bảo vệ mình khỏi bị trả đũa, hoàn toàn giống như các công việc của một hãng luật bình thường nhưng không có yếu tố lợi nhuận.

Vai trò thứ hai của chúng tôi là tiến hành các cuộc điều tra để giúp những người chống tiêu cực tạo ra những sự thay đổi bằng cách lật tẩy các hành vi ém nhem, đòi hỏi giới quan chức luôn có trách nhiệm và sửa sai các vấn đề được nêu ra bởi những người thực hiện các quyền tự do ngôn luận.

Công việc căn bản thứ ba của tổ chức chúng tôi là các nỗ lực đi đầu nhằm tạo ra và củng cố các quy định pháp lý về những người chống tiêu cực ở cấp liên bang, bang và địa phương.

Chẳng hạn như quốc hội đã thông qua các luật bảo vệ các nhân viên trong các ngành công nghiệp hạt nhân và hàng không là một số trong những ngành mà các hoạt động của chúng tôi đã thành công.

Thành phần thứ tư trong sứ mệnh của GAP là xuất bản các ấn phẩm về các quyền của

những người chống tiêu cực. Các nhân viên có thể trông chờ điều gì khi họ nói lên các bức xúc của họ và họ có thể làm thế nào để tạo ra một sự thay đổi. Các ấn phẩm của chúng tôi gồm sách và các bài viết của các học giả trong đó có các bài phân tích về luật pháp. Ví dụ như vào năm 1997, chúng tôi phát hành cuốn "Bảo vệ mình khi chống tiêu cực: thể hiện lòng dũng cảm mà không phải hy sinh", một cuốn sách hướng dẫn pháp luật thực tế dành cho các nhân viên và nó tóm tắt các phương hướng giải quyết theo luật để họ lựa chọn. Nó chưa đựng các bài học mà GAP tích tụ được trong 20 năm, như vậy những người khác có thể tránh được những nỗi đau, những mất mát của những nhân viên khác — những người đã đi tiên phong và đã hợp tác với tổ chức chúng tôi.

Năm ngoái chúng tôi in một bài viết phân tích mọi ngóc ngách của Đạo luật bảo vệ những người chống tiêu cực trên Tạp chí Luật Hành chính của Hiệp hội Luật sư Mỹ.

Tôi xin được nói thêm vài phút về việc liệu sự bảo vệ những người chống tiêu cực có tác dụng và là yếu tố có ý nghĩa về mặt quốc tế hay không.

Có một điều không còn cần phải bàn cãi gì nữa, đó là các quốc gia trên thế giới đang nhận thấy rằng việc các nhân viên thay mặt cho công chúng đứng ra giám sát chính quyền là một điều không thể thiếu được.

Ở Hà Lan, những người chống tiêu cực được gọi là "những người rung chuông", tức là họ được coi như những người rung chuông nhà thờ khi có một mối nguy hiểm đe dọa cộng đồng. Ở một số nước khác, họ được gọi là "những người gác đèn biển", những người dùng đèn biển để cảnh báo về các tảng đá ngầm và các điểm nguy hiểm có thể làm đắm tàu.

Tóm lại là có những người, mà vì động cơ gì đi nữa, sử dụng các quyền tự do ngôn luận để cảnh báo công chúng về các hiểm họa đối với xã hội. Và họ là những người đi tiên phong tạo ra những sự thay đổi. Họ là các viên chức dám thách thức những nếp nghĩ, những sự hiểu biết thông thường vẫn tồn tại bấy lâu nay cho dù đó là trong lĩnh vực khoa học, chính trị hay kinh doanh. Họ giúp xã hội không bị trì trệ.

Và những ích lợi của việc chống tiêu cực mang lại thì hoàn toàn không phụ thuộc vào các dạng hệ thống chính trị và văn hoá. Thông tin chính là điều kiện tiên quyết để các quan chức thực hiện thẩm quyền một cách có trách nhiệm, cho dù hệ tư tưởng của họ có là gì đi nữa.

Tổ chức của chúng tôi trong năm qua đã mở rộng từ các hoạt động trong nước ra các hoạt động bảo vệ những người chống tiêu cực ở tầm quốc tế. Và điều này đưa tôi quay trở lại với việc trả lời câu hỏi của ông về bản chất công việc của chúng tôi.

Về mặt quốc tế, các nỗ lực chúng tôi cũng có bốn đặc điểm căn bản. Đầu tiên là cung cấp sự trợ giúp chuyên ngành có tính chất kỹ thuật dành cho các nhà lãnh đạo chính quyền hoặc của khu vực tư nhân, những người chú trọng đến việc gieo hạt giống chống tiêu cực ở nước của họ.

Chúng tôi đã nhận được các đề nghị xin được trợ giúp từ Argentina, Australia, Canada, Vương quốc Anh, Nga, Slovakia, Hàn Quốc, Nam Phi và từ một loạt các đoàn đại biểu khi họ đến thăm thủ đô Washington theo các chương trình của Bộ Ngoại giao.

Sau một trong những chuyến thăm như vậy, chúng tôi đang chuẩn bị để thực hiện các buổi thuyết trình ở Mêhicô vào tháng 9 tới để giúp chính phủ nước này thấy họ cần hành động như thế nào trong chiến dịch chống tham nhũng của họ.

Điều thứ hai mà chúng tôi tập trung vào là gặp gỡ với các đại diện của các tổ chức đa quốc gia, gồm Ngân hàng Thế giới và các tổ chức như OAS nhằm đạt được một cơ sở rộng rãi hơn cho nguyên tắc về quyền của những người chống tiêu cực — cả bên ngoài lẫn bên trong khuôn khổ của các tổ chức này.

Sáng kiến thứ ba là tiếp tục nghiên cứu pháp lý và tìm hiểu sâu về bản chất và tầm vóc của các quyền của những người chống tiêu cực ở quy mô quốc tế. Chẳng hạn như trên trang web của chúng tôi, chúng tôi có các trang theo các khu vực trong đó cho biết các nước nào có luật bảo vệ người chống tiêu cực và các đề xuất mới về các luật này.

Cuối cùng, chúng tôi ưu tiên các vụ việc điển hình để đưa ra thành tiền lệ về việc bảo vệ người chống tiêu cực được coi như việc bảo vệ nhân quyền, đó là các vụ được xét xử ở các tòa án như Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền và Tòa án Nhân quyền châu Âu.

Chúng tôi tin là việc trả đũa những người dám chống tham nhũng cũng là một sự vi phạm nhân quyền. Hơn nữa, các hành động bảo vệ nhân quyền truyền thống sẽ được tăng cường thêm rất nhiều nếu những người dám chống lại sự lạm quyền cũng được bảo vệ hữu hiệu.

Đây chính là sự thúc đẩy tính trách nhiệm, trải rộng từ nâng cao sự trung thực của các thị trường đến tôn trọng xã hội dân sự, ngay cả ở các nước có các hình thức lạm quyền. Sự thúc đẩy này là một trong những hiện tượng quan trọng nhất đang tồn tại ở thời đại hiện nay.

Những người chống tiêu cực là nền tảng không thể thiếu cho các hoạt động kiểm soát và cân bằng quyền lực để thể chế hóa tính trách nhiệm và xây dựng hy vọng về một chính quyền được tín nhiệm, phục vụ cho các mục tiêu xây dựng một xã hội công dân. Tự do

ngôn luận đã liên tục thay đổi tiến trình lịch sử của nước Mỹ. Và nó là một trong những nguyên tắc xác định thế nào là một nền dân chủ hoàn hảo. Giá trị này phải có vị trí hàng đầu trong quá trình toàn cầu hóa. Cho đến ngày hôm nay, GAP cảm thấy rất được khích lệ với việc các nhà lãnh đạo trên thế giới đang xem xét cẩn thận điều này.

Pitts: Câu hỏi cuối. Tổ chức của ông được ai cung cấp tài chính?

Devine: Chúng tôi chủ yếu được cung cấp tài chính bởi các khoản tài trợ của một loạt các quỹ gia đình quy mô nhỏ. Chúng tôi cũng nhận tiền từ các giải thưởng dành cho các luật gia sau khi biện hộ tại các buổi xử kiện và các quá trình tố tụng thông thường. Chúng tôi hầu như chỉ nhận đúng thù lao cho khoảng thời gian chúng tôi đại diện cho những người chống tiêu cực, cũng như hiếm khi nhận các khoản thanh toán vượt quá các chi phí phát sinh trong quá trình này. Chúng tôi cũng có một chương trình gây quỹ qua đường thư tín trực tiếp có quy mô khiêm tốn.

Pitts: Nếu có ai đó ở nước ngoài muốn liên lạc với ông về các dịch vụ và các ấn phẩm mà ông đề cập đến ở phần đầu thì cách liên lạc nào là tốt nhất?

Devine: Thông qua trang web của chúng tôi là [www.whistleblower.org](http://www.whistleblower.org)

Pitts: Xin cảm ơn ông Devine nhiều.

Devine: Cảm ơn ông.

Toàn văn bằng tiếng Anh: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/devine.htm>



# CÁC TIÊU CHUẨN ĐẠO ĐỨC VÀ PHẨM CHẤT TRUNG THỰC CỦA CHÍNH QUYỀN MỸ

Jane S. Ley

Ngày nay, chính quyền Mỹ ở cấp liên bang (cấp quốc gia) có một hệ thống luật và quy định pháp lý phát triển cao được thiết kế để ngăn chặn, phát hiện và chấn chỉnh các hành vi lơ là trách nhiệm của các cơ quan và các quan chức chính quyền không có lợi cho công chúng. Khuôn khổ pháp lý này có một mục đích bao trùm, đó là thúc đẩy tính trung thực của các cơ quan công quyền cũng như tính trung thực cá nhân của từng viên chức liên bang. Bài viết dưới đây nói về chính quyền liên bang có những quy định ra sao để tự kiểm soát mình. Trong bài, tác giả Jane S. Ley — phó chủ nhiệm phụ trách quan hệ với chính phủ và các dự án đặc biệt của Văn phòng Đạo đức Chính phủ Mỹ — phân tích về hệ thống này cũng như nó đã phát triển ra sao theo năm tháng.

Nhiều thành phần cơ bản của khuôn khổ pháp lý có tác dụng nuôi dưỡng tính trung thực của chính quyền ở Mỹ đã hình thành từ những sự kiện mà từng gây ra những sự căng thẳng ghê gớm trên toàn quốc — các cuộc nội chiến và chiến tranh cách mạng, các vụ ám sát tổng thống và các tổng thống từ chức. Việc chắt lọc ra các thành phần cơ bản này đã diễn ra trong lịch sử và rất có thể sẽ còn tiếp diễn như là hệ quả của các vụ scandal và các cuộc khủng hoảng chính trị.

Nền móng căn bản của việc chính quyền các cấp của Mỹ tự kiểm soát mình chính là hiến pháp Mỹ. Vào cuối thế kỷ 18, sau Cuộc Chiến tranh Cách mạng, những người soạn hiến pháp bị ám ảnh nhiều bởi ý nghĩ rằng các hệ thống kiểu châu Âu quen thuộc đối với họ thì xấu xa và tham nhũng. Các vị tiên bối lập quốc cảm thấy rằng tập trung quá nhiều quyền lực vào tay của bất cứ một bộ máy cai trị nào thì thật là nguy hiểm. Hiến pháp Mỹ mở đầu với cụm từ "Chúng ta, những người dân..." như là tín hiệu phát đi ngay từ đầu rằng chính quyền Mỹ được lập nên do dân và vì dân và phải có trách nhiệm với dân. Đó là lý do vì sao các viên chức chính phủ thường được nhắc đến ở Mỹ bằng cụm từ "công bộc" và khi hành động đại diện cho ý chí tập thể họ được gọi là "dân uỷ".

Hiến pháp Mỹ phân chia chính quyền liên bang thành ba nhánh riêng rẽ (tư pháp, lập pháp và hành pháp) cùng với một hệ thống "kiểm soát và cân bằng" quyền lực của nhau. Nó cũng cho phép các bang có những thẩm quyền đáng kể ngay trong hệ thống liên bang. Có thể sự phân quyền này gây ra sự kém hiệu quả về một số mặt song các vị tiền bối lập quốc tin tưởng mạnh mẽ rằng đây là cách tốt nhất để bảo đảm rằng "Chúng ta,

"những người dân" sẽ không phải chịu đựng một thế lực chuyên quyền trong chính quyền cũng như không để xảy ra tình trạng chính quyền bị thống trị bởi một nhóm người độc đoán chuyên quyền nhằm phục vụ các đặc quyền của họ.

## SỰ TRUNG THỰC CỦA CÁC CƠ QUAN CÔNG QUYỀN

Củng cố cho sự phân quyền hiến định này là các luật và các quy định nêu ra các yêu cầu chung rằng các cơ quan và các tòa án chính quyền phải bảo đảm các hoạt động của chính phủ được thi hành một cách công bằng và nhất quán và công khai trước công chúng. Sự nhất quán và minh bạch của các công việc và các thủ tục công cộng là một thành phần trọng yếu của việc chính quyền tự kiểm soát mình.

Ví dụ như trong khoảng 50 năm giữa thế kỷ 20, quốc hội Mỹ đã ban hành một loạt các luật — trong đó có Đạo luật về các Thủ tục Hành chính và Đạo luật Chính quyền dưới ánh Mặt trời — yêu cầu các cơ quan luôn thực hiện đúng các thủ tục tiêu chuẩn khi tiến hành các hoạt động hành chính như ban hành và giám sát việc thực hiện và tuân thủ các quy định pháp lý, và các cơ quan phải tiến hành các công việc này ở một diễn đàn công cộng. Quốc hội cũng ban hành Luật về Tự do Thông tin cho phép đồng đảo công chúng được tiếp cận vào các hồ sơ và các thông tin của chính quyền. Một cơ quan nào đó mà tiến hành các công việc không tuân theo các trình tự chuẩn được quy định trong các văn bản hoặc không thông qua một diễn đàn công cộng phù hợp thì có thể bị công chúng phản đối tại các tòa liên bang và bị vô hiệu hóa.Thêm vào đó, các công việc tố tụng dân sự và hình sự ở các tòa liên bang phải tuân theo các quy định được chuẩn hóa và đã được công khai hoá.

Cuối cùng, thông qua một loạt các đạo luật, chính quyền cũng đã hình thành được một hệ thống công khai được chuẩn hóa và có tính cạnh tranh về gọi thầu cho các hợp đồng của chính quyền. Nói một cách khái quát, hệ thống này nêu ra các tiêu chuẩn và thủ tục cho việc chính quyền sử dụng các khoản tiền do quốc hội cấp. Một cánh tay của quốc hội là Văn phòng Thống kê Tổng hợp có thể kiểm toán và thẩm định các chương trình của các cơ quan chính quyền nhằm bảo đảm rằng các khoản tiền của chính quyền được tiêu và được thống kê một cách hợp lý và rõ ràng.

## SỰ TRUNG THỰC CỦA CÁ NHÂN

Tuy nhiên, vì các hoạt động của chính quyền được thực hiện bởi các cá nhân, nên các phẩm chất và hành vi của viên chức cũng là một lĩnh vực ngày càng cần được quy định chặt chẽ. Thuở ban đầu trong lịch sử Mỹ, nắm giữ một chức vụ trong chính quyền thi

được dựa trên cái gọi là hệ thống "hư hỏng" và hành vi cá nhân trong công việc đó đã không bị kiểm soát kỹ. Khi ấy, mỗi tổng thống khi đắc cử đều mang theo mình những người đã ủng hộ ông ta trong cuộc bầu cử và những người này đều trông chờ là sẽ được giao các công việc trong chính quyền. Các cá nhân có ảnh hưởng đối với tân tổng thống sẽ dành một phần tiền lương của mình để trả cho những người giúp ông ta làm tròn trọng trách của mình. Các cá nhân dạng này thì hy vọng sẽ kiếm lại được số tiền mà họ bỏ ra bằng cách bòn rút công quỹ. Các công việc được nhiều người nhắm đến là những vị trí cho phép người nắm quyền thu các khoản đóng góp công cộng. Phẩm chất trung thực và năng lực không phải là những yếu tố quan trọng hàng đầu khi lựa chọn các viên chức như vậy. Chẳng hạn như vào những năm 30 của thế kỷ 19, Samuel Swartwout được bổ nhiệm làm Quan chức Thu phí cảng New York. Trong nhiệm kỳ đầu của mình, các quỹ của cảng bị thâm hụt 210.000 đô la, nhưng nhờ ủng hộ cho một ứng cử viên mà người này đã thắng cử và trở thành thống đốc tiếp theo, nên Swartwout đã được tái bổ nhiệm. Trong nhiệm kỳ đó ông ta trốn sang châu Âu mang theo hơn 1.250.000 đô la tiền nhà nước. Khoản tiền này ngày nay không phải là quá lớn, nhưng vào đầu thế kỷ 19 nó chiếm một phần rất lớn trong toàn bộ ngân quỹ liên bang.

Vụ tham nhũng khổng lồ tầm cỡ liên bang này đã trở thành một vụ bê bối quốc gia. Các nỗ lực cải cách được khởi động song đã không thành công trong việc làm cho mức độ phẫn nộ của công chúng đủ lớn để gây sức ép tạo nên một sự thay đổi đáng kể. Cuối cùng, năm 1881, khi tổng thống James Garfield bị một người ám sát vì người này cho rằng tổng thống nợ ông ta một chức vụ cụ thể thì vụ ám sát này đã trở thành chất xúc tác cho cuộc cải cách sau đây. Công chúng đã đòi hỏi phải có cải cách trong các cuộc bầu cử quốc hội năm 1882. Năm 1883, quốc hội mới ban hành bộ luật hoàn chỉnh đầu tiên về công chức — có tên Đạo luật là Pendleton — luật này thiết lập các quy định về năng lực, các phẩm chất, về việc đề bạt căn cứ vào thành tích, và một hệ thống các yêu cầu về phân loại công việc và tiền lương trong các ngạch công chức. Các hệ thống mà ngày hôm nay được quản lý bởi Văn phòng Quản lý Nhân sự Mỹ và Ban Bảo vệ các Hệ thống Thành tích đều được dựa trên nền móng kể trên và giờ đây bao gồm thêm các trình tự hành chính tiêu chuẩn để xử lý các trường hợp yếu kém về năng lực và có hành vi sai trái. Một hệ thống công chức được trả lương xứng đáng căn cứ vào thành tích được coi là thành phần chủ chốt trong bất cứ chương trình nào được thiết kế để ngăn chặn tham nhũng thành công, và điều này được chấp nhận ở cấp liên bang không một thắc mắc.

## CÁC HOẠT ĐỘNG CHÍNH TRỊ CỦA CÁC VIÊN CHỨC

Các quy định hạn chế các hoạt động chính trị của các viên chức chính quyền cũng đã được ban hành vào giữa thế kỷ 21. Khi đề cập đến các quy định có tính ngăn cấm và hạn

chế này, người ta thường gọi chung chúng bằng cái tên Đạo luật Hatch, là tên của đạo luật hoàn chỉnh đầu tiên về vấn đề này. Các quy định này có mục đích kép: ngăn ngừa việc các viên chức nhận lời giúp đỡ những người đang tranh cử hòng giành được một chức vụ nào đó, và bảo vệ công chúng để họ không phải gánh chịu tình trạng các viêc chức chính phủ sử dụng thẩm quyền và các phương tiện vật chất của cơ quan họ để giúp đỡ những ứng cử viên đặc biệt nào đó. Ban đầu, các quy định ngăn cấm rất nghiêm ngặt, những lần sửa đổi bổ xung Luật Hatch gần đây cho phép các cá nhân được tham gia vào các hoạt động chính trị mà có sự tham gia của hầu hết các viên chức. Luật Hatch tuy vậy vẫn cấm các hoạt động như sử dụng thẩm quyền hoặc ảnh hưởng của chức vụ để can thiệp vào một cuộc bầu cử, thay mặt cho một ứng cử viên đứng ra gạ gẫm và nhận các khoản đóng góp chính trị, tham gia hoạt động chính trị trong khi thừa hành công vụ hoặc đang mang đồng phục của chính quyền, hoặc gạ gẫm hoặc ngăn cản hoạt động chính trị của bất cứ ai có quan hệ kinh doanh với cơ quan của viên chức. Hiện nay, việc thực thi luật này được giám sát bởi một cơ quan nhỏ thuộc nhánh hành pháp, đó là Văn phòng Tư vấn Đặc biệt Mỹ (OSC), và hình phạt cho việc vi phạm luật này gồm có bãi nhiệm, hoặc trong một số trường hợp là đình chỉ công tác và cắt lương trong khoảng thời gian không dưới 30 ngày.

## BẢO VỆ NGƯỜI CHỐNG TIÊU CỰC

Văn phòng Tư vấn Đặc biệt cũng có trách nhiệm đối với Đạo luật Bảo vệ người chống tiêu cực ban hành năm 1989. Trong số các thành phần của khuôn khổ pháp lý về sự tự kiểm soát thì Đạo luật này được coi là thành phần mới mẻ hơn. Khái niệm "người chống tiêu cực" là để nói về một người trong một tổ chức thông báo các việc làm sai trái cho công chúng hoặc cho những người có thẩm quyền. Theo luật này, OSC cung cấp một kênh an toàn qua đó một nhân viên có thể cung cấp bằng chứng về việc vi phạm luật và các quy định, quản lý yếu kém trầm trọng, lãng phí công quỹ, lạm quyền hoặc gây ra những nguy cơ đáng kể và cụ thể đối với an toàn và sức khoẻ của xã hội, mà không phải lo sợ bị trả đũa cũng như danh tính của nhân viên đó sẽ không bị tiết lộ nếu người đó không đồng ý.

## NHỮNG SỰ XUNG ĐỘT VỀ QUYỀN LỢI VÀ ĐẠO ĐỨC

Trong hơn một thế kỷ rưỡi, các luật và các thủ tục tố tụng hình sự đã được sử dụng để xử lý hầu hết những sự xung đột về quyền lợi và "đạo đức" của cá nhân các quan chức và các viên chức chính quyền. Việc đưa và nhận hối lộ dính đến các công chức đã bị cấm từ rất lâu. Khi xuất hiện thêm các vụ scandal, các hoạt động liên quan khác cũng bị cấm theo. Trong các vụ scandal thời xa xưa, các quan chức tố cáo nhưng không có bằng chứng rằng

có các cơ quan chính quyền và các cá nhân đã hưởng lợi từ các hợp đồng ma trong Cuộc Nội chiến, với các hợp đồng đó, hàng hóa đã không bao giờ được giao hoặc nếu có thì cũng chỉ là những thứ phế phẩm (như vậy làm cho số người chết và bị thương tăng thêm). Các vụ scandal này đã dẫn đến sự ra đời của một loạt các luật hình sự được thiết kế để cấm các quan chức chính quyền trực lợi thông qua việc họ tham gia vào quá trình ra quyết định và các công việc khác của chính quyền. Các quy định cấm cơ bản của các đạo luật này ngày nay vẫn tồn tại.

Đầu những năm 1960, khi nhiều người lại muốn làm việc trong các cơ quan nhà nước vì họ coi đó là các công việc được kính trọng (có lẽ phần nào do những lời lẽ hùng biện của tổng thống Kenedy khi ông còn tranh cử), thì các quy định pháp lý mang tính ngăn cấm hình sự thuần tuý bắt đầu chuyển dần thành các chuẩn mực theo nguyện vọng của người dân. Trước hết, các đạo luật hình sự liên bang được soạn thảo lại, sử dụng những khái niệm phổ thông và được hệ thống hóa thành một bộ luật trong các luật của Mỹ. Chính quyền Kenedy cũng bắt đầu một dự án xây dựng một đạo luật hành chính (phi hình sự) về hành vi của các quan chức ngành hành pháp, nó không chỉ xử lý những sự xung đột về quyền lợi mà cả những hoạt động có thể làm xuất hiện những sự xung đột đó. Cách tiếp cận mới này được dựa trên suy nghĩ rằng niềm tin của công chúng vào chính quyền bị tổn hại khi người ta thấy dường như đã xảy ra một sự xung đột về lợi ích. Như vậy, đạo luật hành chính bao trùm các hoạt động trên một diện rộng lớn hơn nhiều so với những gì bị cấm trong bộ luật hình sự.

Năm 1965, tổng thống Johnson tiếp tục dự án này sau khi Kenedy bị chết và ông ban hành Sắc lệnh 11222 nêu ra sáu nguyên tắc cơ bản về hành vi là nền tảng cho các công việc của các cơ quan nhà nước. Sắc lệnh này nêu rõ rằng một viên chức phải tránh bất cứ hành động nào mà có thể dẫn đến hoặc thể hiện (1) việc sử dụng cơ quan để tư lợi; (2) việc ưu đãi bất cứ một tổ chức hoặc cá nhân nào; (3) gây tác hại đến hiệu quả và tính kinh tế của chính quyền; (4) đánh mất sự độc lập hoàn toàn hoặc sự vô tư trong hành động; (5) đưa ra một quyết định của chính quyền không theo các kênh chính thức; hoặc (6) tác động tiêu cực đến niềm tin của công chúng đối với phẩm chất trung thực của chính quyền.

Vi phạm các tiêu chuẩn này sẽ dẫn đến bị phạt tù hoặc phạt tiền, hoặc phải chịu các hình thức kỷ luật hành chính như khiển trách, đình chỉ công tác hoặc bị miễn nhiệm. Như vậy, yêu cầu về các hành vi của quan chức đã được đặt lên cao hơn, và các nguyên tắc đó tuy mang tính pháp lý song cũng thể hiện nguyện vọng của nhân dân.

Vào giữa những năm 1970, các hoạt động gắn với quá trình luận tội và từ chức của tổng thống Nixon đã xói mòn nghiêm trọng lòng tin của công chúng với các nhà lãnh đạo. Để

đáp lại phần nào, quốc hội đã lên kế hoạch thành lập các cơ quan giám sát bên trong các bộ, ngành, được gọi là các tổng thanh tra. Người ta cũng nhận ra rằng chỉ thực hiện các luật về hành vi của các cơ quan và của các cá nhân thì không đủ. Các biện pháp phòng ngừa cũng cần thiết. Vào năm 1978, cùng lúc Đạo luật về Tổng Thanh tra được thông qua, quốc hội đã phê chuẩn Đạo luật về Đạo đức trong Chính quyền và từ đạo luật này Văn phòng về Đạo đức Chính quyền (OGE) đã được thành lập. Không giống như nhiều cơ quan chính quyền trên thế giới có nhiệm vụ xử lý những sự xung đột về quyền lợi và đạo đức, OGE không nếm vai trò là một cơ quan hành pháp liên quan đến các hành vi cá nhân. Văn phòng này có trách nhiệm tiến hành một chương trình phòng ngừa (công bố các số liệu tài chính, tư vấn và giáo dục công cộng) và xây dựng chính sách đạo đức cho toàn bộ ngành hành pháp. Việc điều tra và giám sát thực hiện pháp luật thi được thi hành bởi các cơ quan khác trong ngành, như là cơ quan tổng thanh tra và bộ Tư pháp. Như vậy, OGE không cùng một lúc vừa là người tư vấn vừa là cảnh sát.

Trong nhánh lập pháp của chính quyền, hiến pháp quy định mỗi viện — Thượng viện hoặc Hạ viện — phải có trách nhiệm đặt ra các tiêu chuẩn đối với các nghị sĩ trong viện của mình. Mỗi viện giờ đây đều có một ban đạo đức với các ủy viên chính là các nghị sĩ trong viện đó và có các quy định riêng về hành vi, bối trợ cho các đạo luật hình sự. Các ủy ban này tư vấn cho các nghị sĩ, tiếp nhận các lời khiếu nại và, nếu cần, đề xuất các hình thức kỷ luật lên các viện có liên quan. Thượng hoặc hạ nghị sĩ dù đã được bầu lên song vẫn có thể bị bãi miễn bởi các nghị sĩ còn lại nếu có hành vi sai trái.

Nhánh tư pháp đã có các quy định về hành vi của các thẩm phán liên bang và các viên chức khác làm việc trong nhánh này và có các uỷ ban tư vấn về các quy định đó. Nhánh tư pháp cũng có quy định rõ ràng về trình tự xét xử các khiếu kiện về các thẩm phán liên bang. Nếu có hành vi sai trái nghiêm trọng, các thẩm phán có thể bị thượng viện miễn nhiệm thông qua trình tự luận tội và kết tội và bị Bộ Tư pháp truy tố về các phạm pháp hình sự. Nếu vi phạm ở cấp độ thấp hơn, có thể áp dụng các hình thức kỷ luật khác như khiển trách cá nhân, khiển trách công khai, hoặc thu yên chuyển công tác.

## NHỮNG XUNG ĐỘT QUYỀN LỢI CÓ TÍNH HÌNH SỰ

Nói chung, các đạo luật về xung đột quyền lợi có tính hình sự đều cấm các quan chức và nhân viên nhận hối lộ và các khoản tiền bồi dưỡng, cấm họ đại diện cho các cá nhân trong những công việc liên quan trực tiếp đến chính quyền, cũng như cấm họ cùng tham gia với người khác đưa ra một tuyên bố chống chính quyền. Các quan chức hành pháp bị cấm tham gia vào các công việc chính quyền có những lợi ích tài chính liên quan đến bản thân họ, vợ/chồng hoặc con của họ, hoặc các tổ chức mà họ có quan hệ công việc. Họ cũng bị cấm nhận từ các cá nhân hoặc các cơ quan tư nhân các khoản tiền công và lương

phụ. Cuối cùng, các cựu quan chức và nhân viên của các nhánh hành pháp và lập pháp bị quy định là sau một khoảng thời gian nhất định kể từ khi thôi công việc chính quyền mới được làm đại diện cho người khác trước chính quyền về một số vấn đề nhất định. Các đạo luật hình sự quy định hình phạt tối đa là phạt tiền 250.000 đôla và/hoặc 5 năm tù giam, nhưng những người vi phạm cũng có thể bị buộc tội về các vi phạm dân sự khác.

## CÔNG BỐ CÁC SỐ LIỆU TÀI CHÍNH

Các quan chức cao cấp của chính quyền thuộc cả ba nhánh đều bị quy định phải công bố các báo cáo tài chính cho bất cứ ai trên thế giới khi người ấy yêu cầu. Họ phải có các báo cáo này ngay khi họ bắt đầu làm việc trong hệ thống liên bang hoặc khi trở thành ứng viên cho vị trí cao cấp ấy, và báo cáo phải được cung cấp hàng năm cho đến khi thôi phục vụ trong hệ thống liên bang. Theo cách này, công chúng có cơ hội tự phán xét xem quan chức đó có vô tư không, có dính líu đến các xung đột quyền lợi không, có trung thực về tài sản và các nghĩa vụ tài chính của mình không. Nói chung, các báo cáo này phải nêu ra hầu hết các tài sản, các nguồn thu nhập, cổ phiếu, quà cáp, các công việc đã kinh qua, những quan hệ với cơ quan chủ quản cũ, các hoạt động mua bán và trao đổi một số tài sản nhất định, và đối với những người lần đầu phải kê khai thì họ phải nêu tên các khách hàng của họ nếu họ từng hoạt động trong các công việc dịch vụ thu phí trước khi chuyển sang làm việc cho chính quyền. Các quan chức cấp trung trong chính quyền thuộc nhánh hành pháp thì khai báo cáo tài chính ở mức độ hạn chế hơn và nộp cho cơ quan chủ quản hiện nay chứ không cần công bố cho công chúng.

Việc công bố các số liệu tài chính của các quan chức và nhân viên chính quyền liên bang mang lại cho chính quyền một trong những công cụ ngăn ngừa hưu hiệu nhất. Việc nghiên cứu các báo cáo này tạo cho chính quyền cơ hội tiên liệu về những xung đột tiềm tàng giữa các quyền lợi của một nhân viên và các nhiệm vụ của người này. Các cơ quan từ đó có thể trao đổi với các nhân viên về các biện pháp mà họ cần tiến hành để tránh các xung đột thực sự xảy ra. Các hành động đó có thể gồm tạm thời không để họ ra các quyết định, rời bỏ các vị trí, công việc tư nhân, ngừng xây dựng quỹ đen. Dĩ nhiên các báo cáo này cũng có thể được dùng để phục vụ cho việc thực thi pháp luật nếu các thông tin của bản báo cáo cho thấy có sự vi phạm luật pháp hoặc nếu có bằng chứng là người khai báo cáo đã khai gian. Tuy nhiên các quy định về công bố tài chính của Mỹ không được thiết kế để phát hiện việc làm giàu bất chính, đồng thời cũng không yêu cầu phải công bố giá trị thực của tài sản.



## CÁC QUY ĐỊNH VỀ HÀNH VI

Các quy định về hành vi của cả ba nhánh có thể gồm: yêu cầu không nhận và gợi ý về quà tặng từ các nguồn ngoài chính quyền cũng như từ các nhân viên khác, yêu cầu không làm việc và tham gia các hoạt động khác ngoài chính quyền, không được có những điểm mờ ám về quyền lợi tài chính, phải vô tư khi thi hành công vụ, không tìm kiếm thêm công việc khác, và không được lạm dụng chức vụ (tức là sử dụng chức trách để tư lợi, sử dụng sai mục đích các thông tin không dành cho công chúng và sử dụng sai thời gian công sở). Các quy định hành vi của nhánh hành pháp được áp dụng với tất cả các quan chức chuyên nghiệp cũng như các quan chức được bổ nhiệm theo quan hệ chính trị trong nhánh. Vì các tiêu chuẩn không giống nhau nên các quy định này nghiêm khắc hơn đối với các viên chức cấp cao nhất. Các hình phạt đối với các viên chức hành pháp vi phạm các tiêu chuẩn này gồm các cấp độ từ khiển trách đến bãi nhiệm và khi một công chức chuyên nghiệp vi phạm, các hình thức kỷ luật này phải được thực hiện theo trình tự hành chính tiêu chuẩn.

## KẾT LUẬN

Khởi đầu với hiến pháp, nước Mỹ đã phát triển một hệ thống độc lập các luật và các quy định nhằm thúc đẩy và yêu cầu chính quyền tự kiểm soát mình. Hệ thống này được thiết kế để thúc đẩy sự trung thực của các cơ quan thông qua việc hình thành các trình tự công bằng, công khai và nhất quán về thực hiện công việc chính quyền, và thúc đẩy sự trung thực cá nhân của các nhân viên thông qua việc hình thành các tiêu chuẩn công bằng, nhất quán và thực hiện được về hành vi đạo đức. Nó là một hệ thống đã tiến hóa theo thời gian và cần tiếp tục điều chỉnh để thích nghi với các thách thức mới như sự thay đổi về vai trò và quy mô của chính quyền và các tác động — đôi khi là những sức ép — của các công nghệ mới đối với các trình tự công việc của chính quyền.

Toàn văn bằng tiếng Anh: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/ley.htm>



# HẠT LEE, BANG FLORIDA: MỘT ĐIỂN HÌNH ĐỂ PHÂN TÍCH VỀ TÍNH TRÁCH NHIỆM

David Pitts

Hạt Lee, một vùng đang phát triển mạnh ở bờ biển tây nam của Florida, là một trong nhiều nơi ở Mỹ các công dân có thể trực tiếp tác động đến tính trách nhiệm của chính quyền thông qua các biện pháp bỏ phiếu, tức là các dự luật và các đề án cụ thể có thể được phê chuẩn hoặc bị bác bỏ thông qua các cuộc bỏ phiếu. Cuộc bỏ phiếu gần đây nhất ở Hạt Lee được tổ chức ngày 14/3/2000. Biên tập viên David Pitts phân tích các vấn đề đặt ra với các cử tri ở đó để cho thấy các biện pháp bỏ phiếu có hiệu quả ra sao.

Jim Wood, một cư dân lâu năm của Hạt Lee, Florida, biết ngay ông sẽ bỏ phiếu như thế nào khi ông nhận được tin rằng Ban Uỷ viên Hội đồng (cơ quan hành pháp của hạt) đã đề xuất tiến hành bỏ phiếu với hy vọng nhận được sự ủng hộ của cử tri đối với việc tăng thuế doanh thu từ 6 lên 7% trong 5 năm tới. Ông đã đi bỏ phiếu vào ngày 14/3/2000 và bỏ phiếu chống. Hơn 80% số người bỏ phiếu ở Hạt Lee ngày hôm đó đã bỏ phiếu tương tự. Đề án tăng thuế doanh thu đã thất bại. "Tôi nghĩ hầu hết những người khác cũng có suy nghĩ như tôi", ông nói. "Nếu cần thu thêm tiền cho ngân sách thì họ cần làm cách khác".

Hạt Lee là một trong hàng ngàn cộng đồng ở Mỹ nơi mà bỏ phiếu đã trở thành một việc bình thường. Ở 26 bang, trong đó có Florida, các cử tri có thể bỏ phiếu trực tiếp về các vấn đề của địa phương và các vấn đề cấp liên bang, cũng như buộc các quan chức được bầu ra phải có trách nhiệm về mọi công việc của họ. Các biện pháp bỏ phiếu là một ví dụ về "dân chủ trực tiếp" hoặc "trách nhiệm trực tiếp". Mặc dù một số nhà khoa học chính trị và các học giả nghiên cứu hiến pháp chất vấn về tính giá trị của các biện pháp bỏ phiếu trong một hệ thống chính quyền đại diện, song các cuộc thăm dò cho thấy hơn 2/3 cử tri ủng hộ các biện pháp đó.

## CÁC BÊN ĐÃ TÍNH TOÁN GÌ TRONG VẤN ĐỀ THUẾ DOANH THU

Đề án tăng thuế doanh thu ở Hạt Lee "là một trận chiến khó khăn mà ngay từ đầu đã không gặp may", phóng viên Mike Hoyem của tờ News—Press nhận xét. Tờ báo này là tờ báo hàng đầu ở hạt này, có trụ sở ở Fort Myer — thành phố lớn nhất của hạt. Theo phóng viên này thì chính quyền đề xuất tăng thêm 1% thuế doanh thu để tạo thêm 310 triệu đô la trong 5 năm và số tiền này sẽ được chi cho một loạt các dự án xây dựng các

công viên, thư viện, nơi tránh bão, và mở rộng nhà tù của hạt. "Nhưng họ đã không vận động mạnh mẽ cho lắm, hoặc là không biết cách vận động sao cho thật tốt", ông bình luận.

Những người ủng hộ cho kế hoạch đó thì coi đề án tăng thuế là một sự đầu tư cần thiết cho tương lai của hạt và là cách tốt nhất để thu được số tiền mà ngân sách cần. Nhưng những người phản đối lại cho rằng gánh nặng tài chính phải trao cho chính các nhà quy hoạch và xây dựng vì chính họ là những người vẽ ra các nhu cầu về các dịch vụ mới ở hạt. Thay vì tăng thuế, những người phản đối thấy cần nâng mức phí xây dựng phát triển đối với các công trình mới và phát hành trái phiếu để có nguồn tài chính cho các dự án, nếu cần. Làm thế nào để trang trải các chi phí của các hạ tầng cơ sở công cộng gắn với sự phát triển của các cá nhân là một vấn đề đang tác động đến nhiều cộng đồng ở Mỹ và trên toàn thế giới. Ở hạt Lee, các cử tri có tiếng nói trực tiếp về vấn đề này.

"Tôi bỏ phiếu cho việc tăng thuế doanh thu vì điều đó có tầm quan trọng chiến lược đối với cộng đồng này", Steve Tirey, chủ tịch Phòng Thương mại tây nam Florida nói. "Không chỉ những người thuộc giới kinh doanh bỏ phiếu thuận. Những người hiểu được những điểm phức tạp đằng sau vấn đề cũng đã bỏ phiếu thuận". Mặc dù "công tác kế hoạch của hạt này tuy tốt, song vẫn cần có thêm 200 triệu đô la dành cho các hạ tầng cơ sở mới ngay lập tức", Tirey nói tiếp. Có những cách khác để có nguồn tài chính thay cho việc tăng thuế, "nhưng không có cách nào có hiệu quả bằng". Ông tiên đoán rằng có thể thuế tài sản trong tương lai sẽ được tăng lên để bù đắp cho khoản ngân quỹ bị thiếu hụt và nhận xét rằng việc tăng thuế doanh thu là biện pháp công bằng hơn vì mọi thành phần — các chủ tài sản, những người cho thuê, những người ghé thăm hạt và cư dân của hạt — tất cả đều đóng góp.

## CHIẾN DỊCH QUẢNG BÁ TRÊN BÁO CHÍ

Cả những người ủng hộ lẫn những người chống đối tăng thuế doanh thu đều tìm đến báo chí địa phương để thể hiện quan điểm của mình cho những cư dân còn lại của hạt thấy. Những người ủng hộ thành lập một nhóm gọi là "Uỷ ban tìm kiếm nguồn tài chính—Một kế hoạch khả thi về tương lai của Hạt Lee" và nhóm này sẽ tìm cách vận động sự ủng hộ của cử tri. Gail Markham, chủ tịch của uỷ ban, nói "Tôi hoàn toàn tin rằng tăng thuế doanh thu là cách làm tốt nhất. Các loại phí xây dựng và phát triển đã liên tục tăng và đang dần đạt đến ngưỡng tối đa mà luật pháp cho phép. Tiền thu được từ các loại phí này thì không đủ". Bà xác nhận rằng nhóm của bà đã quyên góp được 200.000 đô la từ Cơ quan Phát triển Công nghiệp Hạt Lee (IDA) để sử dụng cho việc quảng bá quan điểm ủng hộ tăng thuế, nhưng những người phản đối thì cho rằng số tiền này đã

làm các nỗ lực của bà bị thất bại.

Một chiến dịch quảng cáo trên truyền hình đã được tiến hành 6 tuần trước ngày bỏ phiếu. Nhưng chiến dịch này đã phản tác dụng khi nó nói rằng việc tăng thuế doanh thu là một cách làm tốt để tăng thu ngân sách vì việc này tác động tới cả khách tham quan lẫn các cư dân sống quanh năm ở Hạt Lee. Nhiều người dân của hạt đã tức giận về điều này vì họ cho rằng một nỗ lực như vậy sẽ làm giảm lượng khách tham quan đến với hạt, trong khi những khách tham quan này là một phần trọng yếu của nền kinh tế địa phương. Theo các số liệu của chính quyền, năm 1999, gần 2 triệu khách tham quan đã đến hạt, mang lại 1,2 tỷ đô la cho nền kinh tế địa phương.

Các đoạn quảng cáo trên truyền hình đó đã bị coi là "các chiến thuật sai lầm làm người ta sợ hãi, và là một sự lăng mạ đối với khách tham quan". Mike Hoyem nói với hãng News—Press rằng ngay cả những người ủng hộ tăng thuế cũng nghĩ tương tự. "Họ đã tiến hành một cuộc vận động tồi". Makham công nhận là chương trình quảng cáo quả là kém hiệu quả. "Chúng tôi đã thuê một nhà tư vấn từ Washington để làm chiến dịch quảng cáo này. Ông ta đã làm tổn thương cộng đồng này và cả tôi nữa". Còn về mảng quảng cáo qua các tài liệu in, các quan chức bầu cử bang đã phạt bà 400 đô la vì đã phân phát các tài liệu vận động bất hợp pháp. Hình phạt này xuất phát từ lời khiếu nại của một công dân tên là Blanchette. Ông này chỉ ra rằng các tài liệu của cuộc vận động đã không in dòng chữ mà luật quy định phải in, đó là "quảng bá vì mục đích chính trị, đã được trả tiền".

Brian Griffin, chủ tịch Hội đồng các Hiệp hội Công dân, một mạng lưới gồm hơn 100 các hiệp hội công dân và gia đình nằm rải rác khắp hạt, cũng đồng tình. Ông nói "IDA chi 200.000 đô la tiền công quỹ để hậu thuẫn cho việc tăng thuế là hành động sử dụng công quỹ sai mục đích". Nhiều người trong chính quyền phủ nhận lời quy kết này và nói rằng số tiền đó đến từ các nguồn thu của tư nhân chứ không phải tiền đóng thuế của dân. Nhưng Griffin nói ông đã gửi đơn khiếu nại lên Sở Các Vấn đề Đạo đức bang Florida và trong đơn có viết rằng việc làm của IDA "đã vi phạm các luật của bang về công khai hóa hoạt động, theo đó các cuộc họp về chi tiêu công quỹ của hạt phải diễn ra công khai và phải được thông báo trước".

Về các chi tiêu của nhóm của ông (là nhóm chống tăng thuế), Griffin cho biết "Chúng tôi chỉ chi 12 đô la để in và phát tài liệu. Nhóm của chúng tôi dựa vào việc đăng bài hoặc phát sóng không mất tiền để truyền bá các quan điểm của mình, chúng tôi sử dụng các hình thức như "thư gửi ban biên tập" và các cuộc phỏng vấn với báo giới". Ông nói rằng nhóm của ông không thể chi cho các đoạn quảng cáo mất tiền, và dù sao đi nữa, chúng cũng không cần thiết vì "các quảng cáo của phía bên kia đã làm các cử tri thất vọng thay vì thuyết phục được họ". Đề cập đến việc đưa tin nói chung, và của tờ News—Press nói